

ВСТУП

Актуальність теми. Демократизація часто веде до децентралізації, оскільки поява політичного плюралізму породжує суспільні вимоги про перерозподіл влади між центральним і субнаціональним рівнями управління на користь останнього. До Євромайдану 2013-14 років, або Революції Гідності, державна влада в Україні була сконцентрована у столиці країни, що давало можливість контролювати ресурси і повноваження в загальних масштабах усієї країни. Проте, загальний потенціал для надання низки адміністративних та соціальних послуг на місцях у більшості випадків був недостатнім. При цьому, в країні поєднувалися між собою централізм та слабе місцеве самоврядування з серйозною територіальною роздробленістю.

У 2014-15 роках українські реформатори почали серію паралельних і глибоких змін, спрямованих в першу чергу на вдосконалення багаторівневого управління країною, заохочення субнаціонального демократизму і сприяння місцевому економічному розвитку всіх територій. Загальний план децентралізації влади був спрямований на розширення можливостей органів місцевого самоврядування та територіальних громад, а також на зміну адміністративно-територіальної карти країни з метою підвищення рівня надання різним держорганам та інститутам самоврядування освітніх, медичних, соціальних, адміністративних та інших послуг.

Муніципальна реформа належить до найважливіших компонентів системоутворюючих інституційних реформ, в результаті якої місцеве самоврядування набуває можливостей стати дійсно значущою основою соціально-економічного розвитку країни.

Використання потенціалу саморозвитку муніципальних утворень сприятиме підвищенню економічної активності населення і органів місцевої влади щодо більш повного залучення в господарський обіг наявних ресурсів і потенціалу щодо наповнення місцевих бюджетів, раціоналізації виробничо-

соціальної структури територій. Крім того, кожна людина, підприємство, установа діють не лише в галузевій сфері, а й у територіальному просторі – місті, селі, селищі, регіоні. Тому і постала нагальна потреба щодо створення ефективною територіальною організацією місцевого самоврядування в державі, яка б сприяла узгодженню територіальних, галузевих і народногосподарських інтересів, регіонально-цілісному розвитку всіх територій.

Водночас вивчення наявних вітчизняних джерел показує, що більшість складових цієї сфери аналізу залишаються недостатньо дослідженими.

Аналіз публікацій за тематикою дослідження. Як показав аналіз стану наукової розробки проблеми територіальною організацією місцевого самоврядування у вітчизняній літературі, українськими вченими створено підґрунтя для її подальшого вивчення. Вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили О.В. Батанов, В.М. Вакуленко, А.А. Коваленко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, М.О. Пухтинський, С.Є. Саханенко, Ю.П. Шаров та ін.

Зв'язок дослідження з науковими програмами, планами, темами. Дипломна робота здобувача вищої освіти на другому (магістерському) рівні виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права: «Кримінально-виконавча система України та її роль в розбудові правової та соціальної держави» (державний реєстраційний номер № 0117u007209).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є виявлення та наукове обґрунтування функціонування правових засад територіальною організацією місцевого самоврядування в Україні.

Окреслена мета дослідження визначила і низку **завдань дослідження:**

- описати історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- розкрити сутність поняття місцевого самоврядування та його територіальною організацією в країні;

- визначити нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- охарактеризувати особливості правових засад територіальної організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади;
- вивчити світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування в контексті його застосування в умовах України;
- розкрити особливості територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- висвітлити проблеми територіальної організації влади;
- визначити напрями вдосконалення формування сучасних територіальних громад.

Об'єкт дослідження—суспільні відносини, що виникають в процесі здійснення територіальної організації місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – правові засади територіальної організації місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети було використано сучасні методи дослідження, зокрема: на основі системно-аналітичного методу здійснене теоретичне узагальнення наукових наявних концепцій, розробок і пропозицій провідних вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячених територіальній організації влади, місцевому і регіональному самоврядуванню, територіальним громадам. Для вирішення окремих завдань використовувались також такі методи: проблемно-орієнтовний, компаративний, методи комплексного, системного аналізу економічних та управлінських явищ і процесів, що відбувалися в країні.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що проведене всебічне вивчення правових засад територіальної організації в цілому місцевого самоврядування в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що на основі викладених висновків і розроблених рекомендацій детально описано історичні традиції етапів розвитку місцевого самоврядування в Україні,

розкрито сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації одиниць, визначено нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні, охарактеризовано особливості правових засад територіальної організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, вивчено світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування в контексті його застосування в умовах України, розкрито особливості територіальної основи щодо діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, висвітлено основні проблеми територіальної організації влади та визначено ефективні напрями вдосконалення формування сучасних територіальних громад.

Апробація результатів дослідження.

Структура дослідження. Робота складається із вступу, 3-х розділів, 9 підрозділів, висновків та списку використаної літератури (104 літературних джерел). Загальний обсяг тексту дослідження складає 104 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні

На даний час Україна переживає етап глобальних змін та перетворень, при цьому, розвиток місцевого самоврядування визначено - як один із пріоритетних напрямів у здійсненні державної політики. Для того, щоб побудувати та втілити у життя найбільш оптимальну модель місцевого самоврядування, необхідно детально проаналізувати весь національний історичний досвід розвитку місцевого самоврядування, його становлення та функціонування на даний час.

Еволюція щодо розвитку місцевого самоврядування на території України має наукове, теоретичне, історичне та юридичне значення. Це можна пояснити тим, що з метою якісного і ефективного впровадження цілої низки реформ недостатньо було б використовувати аналогію з існуючими на даний час моделями місцевого самоврядування і при цьому не брати до уваги національну ментальність, традиції як і власне історичний досвід України.

Вивченням процесу становлення місцевого самоврядування в нашій країні серед науковців займалися такі вчені, як С. Серьогін, Н. Т. Гончарук та ін. Правові аспекти цього питання розглядалися О. Батановим, М. Пухтинським, а суто регіональні аспекти досліджували О. А. Бородіна та ін.

З окресленої теми, у науковців сформувався дві основні моделі щодо розвитку місцевого самоврядування нашої країни, а саме: історична та конституційна. Автором першої моделі періодизації розвитку є І. Грицак, який виділив чотири основні періоди [70, с. 8].

Перший період – це період зародження, становлення та розвиток національних форм місцевого самоврядування, в основі якого, були рід та

незалежна територіальна громада. Цей період у своїх хронологічних рамках сягав часу зародження та утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV століття.

Другий період, який ще має назву період європеїзації, характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (магдебурзького права), що почався з середини XIV століття і закінчився у першій половині XIX століття.

Третій період – це період русифікації національного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої входила до складу царської Росії.

Четвертим періодом є період здійснення спроби українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті роки XX століття, він триває і до цього часу.

Один із прихильників такої періодизації І. Литвиненко, вважає доцільним виокремлення п'ятого етапу – це реформування місцевого самоврядування на сучасному рівні, який безумовно характеризується суперечливими процесами вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних муніципальних стандартів та самобутніх суспільних особливостей розвитку української громади [71, с. 45].

Таким чином, місцеве самоврядування на території нашої країни в сучасних її межах пройшло і далі проходить досить складну потенційну еволюцію розвитку.

Друга модель розвитку місцевого самоврядування – це конституційна модель В. Тужика, який вирізняє шість її етапів:

- виникнення територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права в Київській Русі;
- надання містам магдебурзького права: як першій надано таке право Галицько-Волинській державі у XIII ст. (м. Сянок – 1339 р., м. Львів – 1356 р.), в послідуєчому вже і м. Києву – 1494 р., м. Чернігову – 1623 р.;

– створення міських дум за часів царської Росії у 1785 р. на Лівобережній та Слобідській Україні та створення відповідних земств у 1864 р.;

– існування рад за часів СРСР, з відповідним поєднанням функцій місцевих органів державної влади та функцій органів місцевого самоврядування. Такі органи не мали окремої самостійності, матеріально-фінансової бази і забезпеченості ресурсами, тому ці ради та їх виконкоми існували лише - як елементи централізованого апарату управління і не могли взагалі виконувати функції місцевого самоврядування одноосібно;

– процес відродження місцевого самоврядування в Україні з березня 1990 року з обранням депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих рад народних депутатів. У грудні 1990 року було прийнято Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яким визначено місцеве самоврядування на законодавчому рівні. Це і стало першою дієвою спробою щодо перетворення місцевих рад на органи місцевого самоврядування, а також початком переходу влади до демократичної системи управління, що базувався на децентралізації управління на основі визнання власних повноважень місцевого самоврядування;

– сучасний етап розвитку місцевого самоврядування в Україні, що пов'язаний із прийняттям Конституції України 1996 року та з набуттям окремого конституційного статусу органами місцевого самоврядування, а також схваленням та прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [104, с. 66].

Перший період становлення і розвитку місцевого самоврядування як окремої одиниці гілки влади починався у додержавні часи східнослов'янських племен. На зміну роду приходили хутори – це невеликі поселення осіб, що займали всю околицю, тобто певну визначену територію проживання, яку можна було б порівняти з районом або регіоном. Із метою захисту від ворогів такі хутори огорожувалися ровами і валами, а згодом почали називатись городом, тобто містом. У ході сусідського спілкування та встановлення певних взаємовідносин між цими хуторами, містами та регіонами суспільні

правила поведінки набирали уніфікованих форм і почали називатись звичаєвим правом. Ті сім'ї, що проживали по сусідству на певній території, створювали суміжну громаду, яка і займалась обговоренням повсякденних проблемних питань хутора, міста чи окремого регіону, ухвалювала певні господарські рішення та правила господарювання. Публічне обговорення і прийняття певних рішень місцевого значення на даному рівні відбувалось на рівні співбесіди спільної громадської ради, до якої входили тільки найстарші представники від усіх сімей чи родів, що проживали на певній території. Така рада мала визначену назву «віче» і на основі звичаєвого права - як форми місцевого самоврядування передавалася в Україні від покоління до покоління ще багато століть потому.

Слід зазначити, що «політичний та культурний центр в українсько-руській державі у XIII столітті був переміщений із Києва на західноукраїнські землі до Галичини, на цій території була створена друга велика українська держава – це Галицько-Волинське князівство. З тих часів саме і розпочався другий етап розвитку органів місцевого самоврядування окремих територій, або період його європеїзації»[104, с. 66].

Головною рисою цього періоду була переважність у місцевому самоврядуванні впливу і застосування німецького права, що було поширеним до при здійсненні управління містами у Німеччині, Польщі та в інших країнах середньої Європи.

Отже, при застосуванні у місцевому самоврядуванні норм німецького права, було перш за все закладено основу для поширення у більшості українських міст таких принципів місцевого самоврядування, що застосовувались безпосередньо у німецькому місті Магдебурзі, а згодом і інших моделей місцевого самоврядування інших міст та сусідніх держав. Сутність магдебурзького права полягала в тому, що міське населення звільнялося від впливу юрисдикції урядової адміністрації і місту окремо надавалася можливість щодо самоврядування за принципом самовладності. До цієї громади входили міщани як жителі міста, що мешкали поза межами її

земельної території, яка належала єпископу або княжому замкові. Даною міською громадою безпосередньо здійснювала керівництво управа, яку очолював обраний громадою бургомістр з обраними ратманами (радниками). Бургомістри та ратмани завідували міськими доходами і видатками протягом лише одного місяця, після чого бургомістр передавав уже свої обов'язки та повноваження наступному обранцю, поки управління містом не здійснювали всі ратмани. Потім управління громадою поверталось до старшого з ратманів.

Магдебурзьке право, на якому базувалась модель місцевого самоврядування у ті часи, виявилось не настільки ефективним і дієвим для застосування його корінним населенням в українських землях тих часів. Адже православні українці були взагалі відсторонені від участі щодо міського управління в управах та участі вирішення громадських питань в судах на тій підставі, що міські закони з магдебурзько-правовою основою стосувалися та були запроваджені виключно для населення, що мало католицьке віросповідання. Тому реальна міська влада, що існувала на той час, без обмежень була зосереджена в руках некорінного населення країни, що призводило в свою чергу до прийняття певних заборон для корінних українців у здійсненні господарської діяльності, у торгівлі, у судових рішеннях, у купівлі та продажу свого майна, у здійсненні церковних обрядів і церемоній, у праві проживання у місті та інше [71, с. 43].

Певні прояви європеїзації не минули й українське село. Місцеве самоврядування в селах також базувалося на німецькому праві, але в дещо спрощеній системній формі. Найвним представником від сільської громади, маючий повноваження у сільській місцевій владі був вїйт, який, по суті, був посередником між селом та польським чи німецьким паном. Спочатку пан у уряду відповідну окрему територію, де і формував село. При цьому, право з керування цим селом, встановленням на його території певних обмежень, порядків і правил господарювання, одержання з його діяльності доходів і податей, надавалося йому автоматично. Ті села, які вже існували й підпадали на

основі німецького права під панську опіку на цій території, також платили власникові землі встановлену ним плату.

«Місцеве самоврядування в українських селах перед початком козацьких повстань у XVII – XVIII століттях практично було відсутнє, тому що панщина значно обмежувала, а згодом і ліквідувала як особисто-індивідуальні громадські права селян, так і права їхньої громади взагалі. Кріпацтво було запроваджено на всій території України. Згодом коли селянам вдалося вигнати і позбутися впливу польської шляхти, вони мали змогу щодо самостійного і вільного пересування, проживання на певних територіях та розпорядження одноосібно своїм майном з набуттям вищого соціального статусу. Однак, військова адміністрація в особі козацької знаті та реєстрових старшин постійно здійснювала втручання у господарські, економічні та судові справи міського самоврядування. По факту, знову здійснювалось відновлення кріпосництва на селі, що викликало в свою чергу серед населення наприкінці XVII ст. обурення та незадоволення правлінням козаків» [62, с. 21].

Невдоволені жителі окремих сіл та міст Лівобережної України почали шукати допомоги та захисту власних інтересів у російського царя. Однак політика московського царства в XVIII, XIX та на початку XX ст. була зведена до безжалісного і хижацького винищення усього українського, не оминувши й місцевого самоврядування. Із цього часу і розпочався суто третій етап становлення місцевого самоврядування.

При цих перетвореннях саме і почався процес русифікації та послаблення європеїзації місцевого самоврядування на території України. Це особливо стало помітно після занепаду майже 30-річного існування третьої української держави козацької, тобто наприкінці XVII ст. та протягом усього XVIII ст., коли знищення стану суспільного життя та побуту українського народу Росією досягло кульмінації. У той час було повністю скасоване магдебурзьке право на виконання царського указу від 1835 р., була знищена єдність та суверенність і правова основа української територіальної громади, що базувалася на звичаєвому праві, відображеному в Литовському статуті, який за кілька століть

став складовою частиною українського національного права. Зокрема Литовський Статут було скасовано в 1842 році. [65, с. 8]

Полково-сотенний адміністративний територіальний устрій був також скасований, за результатами чого, створено нові органи місцевого управління такі як – міські думи в містах, у селах - сільські товариства, що розглядались одночасно за функціями як низова адміністративна й господарська одиниця певної території, яка збігалась за громадою.

Із другої половини ХІХ ст. були засновані земські установи як органи місцевого самоврядування на місцях. У результаті реформи 1870 року міські думи вже втратили статус сталого самоврядування, вони формувалися вже за результатами обрання їх населенням певної території на чотири роки. Як представницький орган міського самоврядування на роль виконавчого органу дума призначала управу, яку очолював обраний думою міський голова. При цьому, особа на посаду міського голови мала бути погоджена з губернатором. Міський голова губерньського міста також затверджувався міністром внутрішніх справ [70, с. 88].

На селі власні повноваження органів самоврядування виконували сільський схід та сільські чиновники. Після запровадження земських установ місцеве самоврядування на селі вже було підконтрольним земським начальникам, які призначались із дворян.

До позитивних наслідків вказаного земського руху можна віднести виникнення низки нових тенденцій у суспільно-політичному житті українського народу, спрямованих на докорінне і безумовне реформування монархії у конституційну республіку, на певну лібералізацію громадських відносин. Земства у свою чергу сприяли підвищенню загального рівня життя селян, виховували у місцевого населення почуття господаря у справах громади, що в результаті призводило до обмеженого самоврядування. Такі процеси у тодішній Україні тривали включно до 1917 року.

Щодо становлення місцевого самоврядування у таких українських державах, як Українська Народна Республіка (УНР) та Західно-Українська

Народна Республіка (ЗУНР), то після проголошення державної незалежності України у січні 1918 р. місцеве самоврядування вже набуло статусу складової частини абсолютно нового демократичного конституційного ладу. Після утворення у листопаді 1918 р. ЗУНР місцеве самоврядування посіло гідне місце серед її конституційних органів. Проектом Конституції УНР 1918 р. передбачалося створити дієву систему органів місцевого самоврядування, яка повинна була складатись із громад, волостей і земель, де єдина безпосередня місцева влада мала належати функціональним радам і управам [62, с. 18].

Четвертий період становлення місцевого самоврядування почався зі спроби щодо будови моделі місцевого самоврядування українськими урядами – Генеральним Секретаріатом, Гетьманатом, Директорією.

Із кінця 50-х – та початку 60-х рр. ХХ століття місцеві ради почали розглядатись вже зі статусом органів такої влади, що трансформується у комуністичне громадянське самоврядування, а тому мали виступати не тільки у якості обмежених органів державної влади, а й місцевого або громадського самоврядування. Унаслідок того, що був запроваджений централізм тоталітарної держави з боку Росії, питання місцевого самоврядування безумовно підпорядковувались великодержавним інтересам СРСР, які блокували будь-які прояви ефективної організації місцевого самоврядування з вираженою окремо українською суттю.

У період із 1991 р. в Україні була зроблена спроба українізувати усі сфери громадського і суспільного життя, включаючи й місцеве самоврядування. Однак, незважаючи на запроваджені у той період реформи, розвиток місцевого самоврядування в Україні навіть тепер, на третьому десятиріччі років суверенності й незалежності, відбувається занадто повільно, досить складно, навіть суперечливо [96, с. 344].

Досліджуючи питання системи органів місцевого самоврядування сьогодні, такі дослідники, як Є. Бородін, Т. Тарасенко, зазначили, що з прийняттям нових законодавчих актів було внесено зміни до такого концептуального питання, як «система місцевого самоврядування». Це, у свою

чергу, знайшло своє відображення у змінах до Закону України «Про місцеве самоврядування» від 05.02.2015 р. [3]. Так, відповідно до ст. 5 Закону система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Крім цього, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [30, С. 58].

Райони у містах не мають окремого конституційного статусу, тому питання організації управління районами в містах належить виключно до компетенції міських рад.

У зв'язку з запровадження новітнього процесу децентралізації влади в Україні у системі місцевого самоврядування з'явилося нове поняття «староста» та набуло зовсім нового змісту поняття «територіальна громада».

Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» у редакції Закону України 157-VIII від 05.02.2015 р. первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом [3].

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні історично пройшло довгий та тернистий шлях. Вчені виділяють чотири основні історичні періоди становлення місцевого самоврядування на території нинішньої

України. Перший період пов'язують із зародженням та розвитком таких форм місцевого самоврядування слов'ян, в центрі яких перебували рід та громада. Цей період тривав до середини XIV століття і охоплював також зародження і формування держави на українських землях. Другий період, що тривав із середини XIV ст. і до першої половини XVII ст., характеризується зовнішнім впливом і поширенням західноєвропейських форм організації самоврядування. Третій період тривав до 20-х років XX ст. Четвертий період, що розпочався у 20-і роки минулого століття, триває і на даний час.

1.2. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації

Самоврядування як визначення поняття влади так і окреме явище громадського правління були притаманні людському суспільству у різні часи епохи. Ще у Стародавній Греції навіть зародилась певна форма політичного життя, яка в подальшому отримала назву “демократія” (поєднання грецького іменника *demos*, що означає “народ” і *kratein* – “урядування”). Для греків, відмічають науковці Університету штату Арізона (США) Т. Болл та Р. Деггер, *demokratia* означало "правління чи врядування простолюду" [29, с.4]. Виникає необхідність відмітити, що більшість вітчизняних науковців позначили, і це закріплено в словниках іншомовних слів, що грецьке слово *demokratia* взагалі розуміють в суспільстві - як поєднання *demos* (народ) і *kratos* (влада) [95, с. 210].

Самоврядування в розумінні - як форма народовладдя, природно відповідає наявним потребам суспільства на різних стадіях його сталого розвитку і сьогодні залишається перш за все значущим елементом політичної системи держави. Місцеве самоврядування виступає сьогодні як територіальна самоорганізація громадян і громадських суспільств для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань щодо господарювання і місцевого життя і означає “право і спроможність місцевих

влад, в межах закону, здійснювати повноваження щодо регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення” [49, с. 72].

Конституцією України у ст. 140 місцеве самоврядування визначено як право “територіальної громади – жителів села чи добровільно об’єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [1]. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” “права територіальної громади” зафіксоване як “гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади”, а у вирішенні питань місцевого значення чітко окреслена “відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування” [3].

Місцеве самоврядування як комплексне та різноманітне явище виступає:

- основою конституційного ладу і є одним з важливих принципів функціонування та організації влади в державі, є безумовно необхідною ланкою демократичного суспільства;
- формою народовладдя, яке передбачає, згідно зі ст. 5 Конституції України, здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування посідають окреме місце в політичній системі суспільства і не входять до складу державного механізму, що в свою чергу надає підстави розглядати його як окремо визначену форму реалізації народом приналежної йому влади;
- правом окремої територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Існують різні тлумачення та визначення поняття місцевого самоврядування. При цьому деякі автори зазначають, що “на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські елементи управління, а органи місцевого

самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, надані їм органами державної влади” [53, с. 494].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. У даному визначенні не вказується на такий важливий аспект повноважень місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами.

Частиною 1. ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено нормативне поняття: “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність 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 в межах Конституції і законів України” [3]. На відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування у приведеному визначенні не вказується, що місцеве самоврядування здійснюється в інтересах місцевого населення громади. Це дає підстави вважати, що Верховна Рада України, як зазначає Б. Ковальчук, звільнила органи і посадових осіб місцевого самоврядування від обов’язку вести справи, виходячи насамперед з інтересів місцевого населення [61, с. 186].

При визначенні місцевого самоврядування слід враховувати його специфічні особливості, характер та форми. До них слід віднести:

- локально-просторовий характер публічної влади територіальної громади, яка здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, а державна влада поширюється на всю територію держави;
- специфічність форми публічної влади, яка не є складовою частиною загального державного механізму і має принципово відмінний характер

порівняно з державною владою. Місцеве самоврядування є владою підзаконною, в той час як державна влада відзначається суверенітетом;

- особливість об'єкту управління, в який входять питання місцевого значення і певне коло питань загальнодержавного значення, повноваження по вирішенню яких делегується самостійним органам місцевого самоврядування;

- специфічність суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Управління являє собою цілеспрямований обґрунтований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Тому є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна самоуправлінська [53, с. 100];

- можливість надавати законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади [1, ст. 143] і стан їх реалізації підконтрольний відповідним органам виконавчої влади;

- самостійність і автономність місцевого самоврядування, що виявляються напрямку щодо самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості.

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” складовими елементами місцевого самоуправління на місцях є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [3].

Місцеве самоврядування виступає не тільки як інститут гілки публічної влади, а воно є також формою безпосередньої участі населення територіальної громади у вирішенні місцевих проблемних питань господарювання. З цієї точки зору показником розвиненості місцевого самоврядування є:

- прозорість і відкритість діяльності й намірів щодо прийняття управлінських рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян, громадських організацій та ефективність і дієвість механізму зворотного зв'язку;
- антикорупційна стійкість у діяльності та прийнятті управлінських рішень органів місцевого самоврядування.

Реальний стан місцевого самоврядування в Україні за більшістю наведених вище показників є незадовільним, а відтак, місцеве самоврядування у нашій державі і як інститут публічної влади, і як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем не є суспільно ефективним [53, с. 105].

Неефективність механізму місцевого самоврядування є дуже серйозною проблемою розвитку України як держави. Проте цю проблему неможливо вирішити лише в рамках “технократичного” підходу, просто розмежувавши повноваження між органами державної влади й місцевого самоврядування різних рівнів, чітко визначивши і закріпивши за кожним рівнем джерела надходжень до місцевих бюджетів (хоча таке розмежування і є необхідною передумовою подальшого розвитку місцевого самоврядування).

Підвищення ефективності місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення управління та його територіальної організації. Це вимагає наявності чітко окресленої та закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, формування життєздатних місцевих бюджетів територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя, надання соціальних послуг за рахунок повного використання місцевих бюджетних ресурсів, широкого залучення верств громадськості до вирішення місцевих питань. Тому розробка для національної моделі місцевого самоврядування чіткого механізму формування економічно і соціально ефективних територіальних громад має важливе значення для оптимізації

процесу просторової організації місцевого самоврядування і розкриття його дійсного потенціалу.

Територіальна організація влади є одним із важливих наукових понять у державному управлінні в цілому, яке охоплює всі аспекти територіального розподілу влади, форми її організації, регіональні відмінності в системах організації влади, розселення людей, взаємовідносини суспільства і природи, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики уряду. У вужчому розумінні воно включає такі категорії, як адміністративно-територіальний устрій держави, регіональне управління державними справами та ресурсами, ефективного формування територіальних державних організаційно-управлінських структур, визначення територіальних об'єктів управління. Територіальна організація влади – це система просторових форм її організації, які забезпечують розвиток і функціонування держави[53, с. 180].

Територіальна організація влади як науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, базується на нормативно-правовій і законодавчій основі та політичній моделі організації суспільства. Представниками суб'єктів територіальної організації влади у даному випадку виступають: територіальна громада, район, область, агломерації поселень тощо.

Отже розрізняють три рівні територіальної організації влади у загальній структурі держави, а саме: 1. Макрорівень – територія країни; мезорівень – територіальна організація влади областей, районів; 2. Мікрорівень – просторова організація місцевого самоврядування (села, селища, міста).

При територіальній організації суспільства та його владі застосовуються три види структур: компонентна, просторова й функціонально-управлінська.

Компонентна структура територіальної організації суспільства і влади має досить складну внутрішню будову у вигляді компонентів (елементів) політичної соціально-економічної систем різного рангу. Найважливішими з них є територія, природно-ресурсний потенціал територіальної громади, населення

й трудові ресурси, виробництво, існуюча інфраструктура, політико-організаційні системи тощо.

Просторова (територіальна) структура територіальної організації суспільства і влади відображає склад, співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних поєднань владних структур держави і визначає міжрайонні та внутрішні районні відносини між ними на певному рівні. Головними елементами просторової (територіальної) структури суспільства в цьому випадку виступають територіальні громади, райони, області, агломерації поселень тощо [53, с. 200].

Територіальна структура влади характеризує її просторову організацію і просторове поєднання (взаємна локалізація, співвідношення і взаємодія) територіальних центрів влади. Разом з тим, територіальна структура влади визначається за поняттям як сукупність її певним способом розміщених і розчленованих територіальних елементів, що перебувають у складній взаємодії в процесі (і в результаті) розвитку і функціонування владної системи.

Функціонально-управлінська структура територіальної організації суспільства характеризує ієрархічно впорядковану систему адміністративно-територіального устрою суспільства у вигляді сіл, селищ, міст, районів, областей, функціонування яких направлено і забезпечує здійснення державної регіональної соціально-економічної політики з безпосередньою залежністю стратегії і тактики громадської діяльності, особливо в системі регіональної соціально-економічної політики.

Загальна територіальна організація суспільства залежить від адміністративно-територіального поділу країни. Системою розгортання державної влади у просторі (просторовий каркас самоуправління суспільства) є адміністративно-територіальна організація суспільства. Ця система членування території відповідає системі органів державної влади. Іншими словами, це привілейоване, інституційно зафіксоване районування державної території. Адміністративно-територіальний поділ – практично завжди індивідуальне багаторівневе районування, тобто кожен район представлений одиничним

контуром і входить як ціле в район більш високого рангу. Деякі з одиниць адміністративно-територіального поділу мають всередині своєї території особливі утворення, або центри. Саме в центрах розміщуються органи влади (управління) районами, це призводить до надання центрам особливого статусу, що в свою чергу і веде до ускладнення всієї системи відносин одиниць адміністративно-територіального поділу [53, с. 210].

Будь-яка одиниця адміністративно-територіального поділу має свій особливий орган, повноваження якому надано і поширено тільки на територію такої одиниці; без системи повноважень та органів, що їх реалізують, вирішення одиниць адміністративно-територіального поділу не мало б жодного сенсу. На території району, в його центрі розміщують відповідний орган управління, але сам центр району має, як усяка одиниця, власний орган управління. Відтак, на території центру району розміщуються два органи управління, що відрізняються територіальною сферою своїх повноважень. Перший – це орган управління всім районом, а другий – його особливою частиною, яка має виокремлений статус - центру. Між цими органами, розташованими в одному місці, існують відносини щодо підпорядкування: орган управління районом є вищим щодо органу управління центром.

1.3. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні

Прийняття Конституції України 1996 р. стало початком нового етапу розвитку суспільства і поставило завдання побудови демократичної, суверенної, правової держави. Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні

здійснюється територіальною громадою [7]. Таким чином, місцеве самоврядування в Україні утверджується як один з важливіших конституційних інститутів. Водночас Основний Закон залишив простір для вдосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно є змінним, і з розвитком держави відбуватиметься й еволюція інституту місцевого самоврядування. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” також апріорі не були вирішені всі проблеми місцевого самоврядування. Тому в п. 1 “Прикінцевих та перехідних положень” Закону вказано, що його норми є основою для інших законодавчих актів. Тобто, законодавче забезпечення здійснення місцевого самоврядування є одним із головних напрямів муніципальної реформи, яка є однією зі складових частин державно-правової реформи в Україні. Муніципальна реформа передбачає здійснення системи заходів, які можливо поділити на чотири блоки [22]. Перший блок заходів пов’язаний зі створенням стабільної правової основи місцевого самоврядування, другий – з формуванням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, третій – з наданням інформаційної, науковометодичної та організаційної підтримки місцевому самоврядуванню, четвертий – з створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. У блоці цих питань, у першу чергу, необхідно вирішити питання щодо узгодження законодавства України з нормами міжнародного права, що викладені у таких документах, як Європейська хартія про місцеве самоврядування, 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 ст. 9 Конституції України вона стала частиною національного законодавства України. У зв’язку з цим виникла необхідність приведення у відповідність до положень Хартії норм чинного законодавства України [25]. Насправді з сотень законів та постанов Уряду найбільш вживаними у діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є до десятка законів. Нормативно-правове поле

функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи: Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності: 1. Конституція України – закладає конституційні основи місцевого самоврядування [14]. 2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: “Про місцеве самоврядування в Україні”; “Про статус депутатів місцевих рад”; “Про службу в органах місцевого самоврядування”; “Про органи самоорганізації населення”. 3. Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”; “Про Всеукраїнський та місцеві референдуми”. 4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; “Про розмежування земель державної та комунальної власності”. 5. Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; “Про основи містобудування”; “Про регулювання містобудівної діяльності”; “Основи законодавства України про культуру”; “Основи законодавства про освіту”; “Про охорону здоров’я”; “Про охорону навколишнього природного середовища”. 6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо). 7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому,

положення про комісії ради тощо) [30, с. 38]. Конституція України, ухвалена 28 червня 1996 р., закріпила на конституційному рівні гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування. Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також ряду інших дотичних законів. Стаття 7 Конституції України встановлює “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” [14]. Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу I “Загальні засади”, зміни до якого, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження Всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні. Важливою для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини публічної влади є ч. 2 ст. 5 Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування” [30, с. 31]. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” є одним із найбільших та найважливіших “конституційних” законів, тобто тих, прийняття яких прямо впливає зі змісту Конституції України. Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм – принципів, норм матеріального та процесуального права [9]. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [10]. Концептуальні

засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Це “Всесвітня декларація місцевого самоврядування” та “Європейська хартія про місцеве самоврядування”. Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розроблено Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Ця Асоціація називається “Інтернаціональна спілка місцевих влад”. Всесвітня декларація місцевого самоврядування прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23 – 26 вересня 1985 р. [5]. Європейська хартія про місцеве самоврядування розроблена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. і тоді ж відкрита для підписання державами учасниками. Україною Європейська хартія підписана в м. Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікована Законом України 15 липня 1997 р. У Преамбулі Всесвітньої декларації передовсім обґрунтовується доцільність заснування системи місцевого самоврядування. В ній зазначається, що місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем управління своїми справами. Підкреслюється, що найкраще саме на місцевому рівні створювати умови для побудови такої гармонійної громади, (тобто територіальних колективів людей), до якої б громадяни відчували свою належність та відповідали за неї. Висловлюється побажання того, щоб Декларація стала для всіх націй стандартом до якого слід прагнути. У Всесвітній Декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування передовсім має бути визнане як принцип в Конституції країни, або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1). Ця ж ідея проводиться і в Європейській хартії згідно із ст. 2 якої принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни і по можливості – в її конституції. У Декларації коротко викладається концепція місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, говориться в Декларації, – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 2). Відповідно до положень Європейської хартії місцеве самоврядування, це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну

частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3). У розглянутих документах послідовно утверджується основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність і самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні ними визначених в законах повноважень (Європейська хартія. – Ст. 5; Всесвітня декларація. – Ст. 4) [18, с. 361]. Європейська хартія місцевого самоврядування формально сьогодні є складовою українського законодавства і має прямо застосовуватись у реальному житті. Насправді ж тут ситуація виглядає не такою оптимістичною з кількістю підстав: По-перше: визначення місцевого самоврядування Конституцією України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Хартією певним чином відрізняються. По-друге, ратифікувавши Хартію, український парламент не визначив поширення чи непоширення її на такі органи місцевого самоврядування, як районні та обласні ради. Таке невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності наших реалій Хартії, оскільки районні та обласні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачає ч. 2 ст. 3 Хартії. В Європі таких питань не виникає, оскільки обласний, а почасти і районний рівні належать до рівня регіонального самоврядування, на який ця Хартія не поширюється. Натомість в Україні і на районному, і на обласному рівнях ради називають “органами місцевого самоврядування”. Попри це, основні принципи Хартії слід врахувати як на національному, так і на місцевому рівнях при розробці нових законів чи ухваленні рішень органів місцевого самоврядування [30, с. 43]. Від часу ухвалення Конституції України суспільно-політична, економічна та правова ситуації в Україні суттєво змінилася. Нинішня система місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-фінансова основа перестали відповідати сучасним вимогам. Вони потребують серйозних реформувань і змін, у тому числі для приведення їх у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Перш за все потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та

інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було прийнято рішення щодо перших двох законопроектів, які розглянуті в парламенті, про право територіальних громад на об'єднання і про співробітництво громад, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає жителям сіл право на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні не було врегульовано [28]. 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено “Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [15]. Метою Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних спеціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [8]. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційноправові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та

контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускає об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [12]. Подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має врегульовувати питання організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування та його забезпечення. Самоврядування, як і незалежність, не можна запроваджувати наказами, декретами чи законами. Для підвищення дієвості впливу на стан соціально-економічного розвитку та виведення країни із кризи створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування. Адже життєвий рівень населення в підсумку залежить від рівня роботи відповідних органів самоврядування та влади. Тому й головний напрям діяльності органів місцевого самоврядування полягає в задоволенні економічних, політичних, соціальних потреб людини, створенні умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація»

Державна влада для реалізації своїх функцій повинна мати у своєму розпорядженні значні ресурси, а значить бути сильною. У той же час, якщо говорити про державу як про політико-правову освіту, то її сила і міць залежить

не тільки від рівня розвитку апарату державної влади в ньому і його наділення відповідними ресурсами, а, перш за все, - від стану громадянського суспільства, його формальних можливостей і фактичного впливу на процеси, що здійснюються державою. Бувши прихильником того, що держави (як системи влади) не повинно ставати менше, в той же час вважаємо, що реалізація державних функцій, і, перш за все функцій виконавчої влади (шляхом здійснення державного управління), повинна здійснюватися, виходячи з реалій стану об'єкта владного впливу (громадянського суспільства, фізичних і юридичних осіб). Стан об'єкта впливу з одного боку, а з іншого потреби фізичних та юридичних осіб і обумовлюють появу нових форм, принципів, методів, процедур здійснення державного управління, особливе місце серед яких відводиться децентралізації, деконцентрації та делегуванню повноважень. У багатьох європейських країнах одним з основних напрямків адміністративних реформ традиційно вважається саме децентралізація і деконцентрація, які означають передачу певних функцій і повноважень на нижчі рівні управління, місцевого самоврядування, а також утворення автономних організаційних структур (комун, громад), які володіють фінансовою самостійністю і несуть повну відповідальність за результати діяльності¹

Здійснювана в Україні реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади щодо цих процесів передбачає: чітке розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями (як органами державної влади) і обласними і районними радами (як органами місцевого самоврядування) з метою попередження їх дублювання; визначення процедури делегування повноважень між радами і адміністраціями і процедур реалізації делегованих повноважень; до 2021 року здійснення трансформації територіальних громад, формування їх комунальних об'єднань і розмежування відповідальності за надання державних і громадських послуг.

Незважаючи на формальне закріплення необхідності здійснення децентралізації, деконцентрації та делегування повноважень в Україні в процесі

здійснення адміністративної реформи, їх фактичне здійснення стикається з наступними проблемами:

1) відсутністю формального визначення змісту цих понять. В українському законодавстві формально визначеними є лише термін «делеговані повноваження», під яким слід розуміти «повноваження органів виконавчої влади, передані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження, органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» 3.

2) відсутністю в теоретичних розробках єдності щодо сутності цих понять. Децентралізація, як найбільш досліджене юридичною наукою поняття, визначається як: явище, характерне для сфери державного управління, певна протилежна сторона централізації державного управління⁴; перерозподіл владних повноважень і обсягів компетенції між центральним і місцевим рівнями організації публічної влади⁵; процес передачі відповідальності за планування і реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу та інших компонентів соціального управління від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоуправління⁶. Основними завданнями децентралізації в сфері державного управління, українські вчені визначають, розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим управлінням, між Кабінетом Міністрів і міністерствами⁷.

Також, в наукових розробках з посиланням на американських вчених, виділяється чотири базові форми децентралізації: політична, просторова, ринкова і адміністративна і до них додають фінансово-бюджетну, а також децентралізацію щодо надання суспільних послуг 8. Під адміністративною деконцентрацією в наукових розробках розуміється «передача повноважень центральної влади не представницьким органам місцевої влади, а представникам центральної виконавчої влади на місцях» 9 або «передачу в централізованій державі її повноважень агентам в територіальних одиницях» 10. Що стосується делегування, то аналіз сутності цієї процедури швидше

здійснюється представниками науки менеджменту, а не адміністративного права та державного управління. Великим одноманітністю відрізняються підходи до визначення цих понять серед зарубіжних вчених. Зокрема, ними децентралізація визначається як спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері структурам локального або регіонального рівня, які не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї¹¹. Тихомиров Ю.А. визначає децентралізацію як передачу повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування, делегування як «узгоджену взаємну передачу повноважень органам різного рівня», а деконцентрацію - як розподіл функцій по «горизонталі» і по «вертикалі» виконавчої влади¹². При всій невизначеності формальних підходів, різноманітні теоретичних походів і різноманітності практики щодо здійснення цих процедур, все ж їх основними сутнісними характеристиками слід вважати: - для процедури децентралізації: 1) мета - наближення послуг до населення, розвиток демократії та обмеження втручання держави в управління суспільними справами; 2) учасники: держава в особі парламенту, який шляхом прийняття закону здійснює перерозподіл функцій і повноважень; органи державного управління, які втрачають частину своїх повноважень; місцеве самоврядування в особі територіальних громад або органів місцевого самоврядування, яким відповідні функції і повноваження передаються; 3) законодавче закріплення функцій, повноважень, які губляться / купуються в цьому процесі; 4) законодавче закріплення ресурсів, якими повинні бути забезпечені передані функції, повноваження; 5) законодавче закріплення видів і заходів відповідальності органів місцевого самоврядування в разі невиконання переданих функцій, повноважень і держави в разі неподання відповідних ресурсів; 6) держава в особі органів державної влади залишає за собою право контролю реалізації переданих повноважень; 7) законодавче визначення порядку перебігу строків у цій процедурі. - для процедури деконцентрації: 1) мета - вдосконалення реалізації функцій і повноважень держави, наближення управлінських послуг до населення; 2) учасники: органи

державної влади (парламент, глава держави або уряд) наділені правом визначення повноважень органів державного управління; органи державного управління, які втрачають відповідні повноваження; органи державного управління, які наділяються відповідними повноваженнями; 3) передача повноважень здійснюється від вищих в ієрархії органів виконавчої влади до нижчих, тобто від представників центральної адміністрації до її представників на місцях (вертикальна деконцентрація) або між органами виконавчої влади одного рівня (горизонтальна деконцентрація); 4) юридичною підставою передачі повноважень є прийняття акта вищим органом держави (парламентом, главою держави, урядом) відповідно до якого передаються повноваження від вищестоящих нижчестоящим органам виконавчої влади або перерозподіляються між рівними за статусом;

5) цим актом, як правило, не встановлюється термін виконання переданих повноважень і не передбачається отримання згоди на виконання переданих повноважень; 6) нормативний акт, який регулює питання передачі повноважень в обов'язковому порядку повинен містити вказівку на їх ресурсне забезпечення (в той же час відсутність такої вказівки не дає права не виконувати передані повноваження) 7) органи державного управління від яких повноваження передані мають право здійснювати контроль за реалізацією цих повноважень; 8) нормативним актом визначаються також види і заходи відповідальності органів державного управління, яким передані повноваження. - для процедури делегування: 1) мета - реалізація повноважень тим суб'єктом влади, який може це здійснити найкращим способом; 2) учасники: органи державного управління та органи місцевого самоврядування, які домовилися про передачу повноважень; 3) органи влади можуть передавати лише власні повноваження. Тому не можуть бути делеговані повноваження, отримані в процесі делегування здійсненого раніше або виняткова компетенція;

4) учасники процедури повинні досягти взаємної згоди щодо умов передачі повноважень (терміни, ресурси, контроль, відповідальність, підстави, при яких може виникнути право відмови в односторонньому порядку від виконання

переданих повноважень або право вимагати повернення переданого повноваження); 5) обопільна згода має бути формалізована шляхом видання спільного акта, адміністративного договору або видання актів кожним з учасників; 6) делегування можливо як по горизонталі так і по вертикалі виконавчої влади, а також органам місцевого самоврядування (а у виняткових випадках - державним і недержавним організаціям); 7) відповідним актом (договором) закріплюється порядок перебігу строків у цій процедурі. Виходячи зі сказаного в державному будівництві та державному управлінні, децентралізацію, перш за все, слід розглядати як процедуру передачі державної виконавчої влади, деконцентрацію як розосередження державної влади, а делегування як перерозподіл влади. Це дозволяє, що підтверджується однаковими підходами зарубіжних і вітчизняних вчених, забезпечити прийняття рішень в безпосередньому контакті з громадянами, громадами, підприємствами і т.п. У свою чергу, така «близькість» до громадян призводить до поліпшення визнання і прийняття державного рішення. Кожна з цих процедур тільки починає інституційованій і впроваджуватися в практику діяльності органів влади України, незважаючи на досить тривале існування формальних передумов для них і особливо, що стосується децентралізації. Здійснення цих процедур в Україні, перш за все, вимагає розмежування предметів відання органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій, а також ресурсного забезпечення покладених на органи місцевого самоврядування функцій виконавчої влади. Значною мірою це обумовлено відсутністю не тільки чіткого формального переліку функцій української держави, і відповідно функцій органів державної влади, а й політичної волі щодо необхідності доведення до завершення функціонального обстеження органів виконавчої влади 13. З огляду на той факт, що визначення функцій є досить складним завданням, говорити про можливість досконалого формального закріплення, на сьогодні в Україні, процедур децентралізації, деконцентрації та делегування немає підстав.

Не менш істотним фактором розвитку цих процедур слід вважати наявність сильної політичної волі вищих державних інституцій, спрямованої на їх підтримку. Політична підтримка може виражатися, насамперед, шляхом відповідного нормативного закріплення цих процедур, а також шляхом посилення уваги до них під час парламентських слухань, в посланнях глави держави до парламенту, практичних кроків уряду щодо здійснення деконцентрації і делегування повноважень. З іншого боку, якщо процес децентралізації влади, хоча і з постійно виникаючими проблемами, все-таки здійснюється, то деконцентрація і делегування в системі виконавчої влади залишаються скоріше на сьогодні хорошими побажаннями щодо поліпшення функціонування державно-управлінської системи.

І, це, незважаючи на той факт, що Кабінет Міністрів України, на практиці, намагається ці процеси задіяти по відношенню до діяльності підпорядкованих йому органів виконавчої влади. Значною мірою практичне здійснення цих процесів полягає в передачі повноважень щодо прийняття нормативних актів від уряду до центральних органів виконавчої влади. Слід звернути увагу, що, незважаючи на використання в цих урядових актах терміна «делегування», по своїй суті передача повноважень таким порядком - є скоріше деконцентрація виконавчої влади, хоча і не повністю відповідає її теоретичній моделі.

В цілому, що стосується терміну «деконцентрація», то український законодавець його не використовує, хоча формулювання суті зустрічається в декількох законах України. Перш за все, мова йде про ч.2-3 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року, відповідно до яких Кабінет Міністрів України наділяється правом «передавати місцевим державним адміністраціям окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня з одночасною передачею відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень». Однозначно стверджувати про необхідність формального закріплення сутності цього терміна, а також прийняття закону про деконцентрацію, не можна. Деконцентрація - це скоріше узагальнене

теоретичне поняття, яке не може розглядатися як разові державні дії з передачі окремого (або окремих) повноважень, а являє собою системний (організаційно-функціональний) державно-управлінський процес щодо освіти територіальних представництв уряду і центральних органів виконавчої влади на місцях (в регіонах, районах, містах) і наділення цих представництв повноваженнями щодо реалізації державної політики на відповідних територіях, а також дії держави щодо перерозподілу (передачі) державно-управлінських повноважень по вертикалі і горизонталі виконавчої влади.

Вироблений аналіз процедур децентралізації, деконцентрації та делегування, дає можливість сформулювати такі висновки: 1. Успішне закріплення і здійснення цих процедур можливо лише при чіткому визначенні серед функцій держави функцій державного управління, розмежування їх з функціями місцевого самоврядування. При цьому у керівництва держави повинна бути чітка і послідовна політична воля щодо закріплення і здійснення цих процесів.

2. Процес децентралізації передбачає і наявність політичної волі іншого боку - територіальної громади (громади). Жителі територіальних громад повинні розуміти, що вони здатні здійснювати управління на відповідній території без постійної державної опіки і що саме їх інтереси повинні виражати органи місцевого самоврядування. В Україні, на нашу думку, цей напрямок може бути здійснено, перш за все, шляхом позбавлення права посадових осіб органів державної влади мати представницький мандат в органі місцевого самоврядування.

Рішення Конституційного Суду України у цьому питанні на практиці, призвело до масового об'єднання однією особою двох кардинально протилежних статусів: представника інтересів держави і представника інтересів територіальної громади. Такий стан, в свою чергу, не сприяє ні об'єктивному контролю держави за діяльністю органів місцевого самоврядування, ні ефективній реалізації місцевим самоврядуванням покладених на нього повноважень. 3. Завдяки правовому врегулюванню процесу децентралізації повинні бути вирішені дві проблеми: гарантій місцевого самоврядування і

чіткість закріплених повноважень. Рішення саме цих проблем на законодавчому рівні, на нашу думку, дозволяє піднімати питання фінансування. При цьому, як зазначає, Елерс Д. «безсумнівно, законодавець в силу своїх прав, може встановити для місцевої громади якісь інші повноваження, крім тих які зачіпають спільне проживання та існування членів громади і мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення», але в той же час «він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування» 20. Тобто закордонний досвід свідчить, що при визначенні повноважень місцевого самоврядування, держава, в значній мірі, акцентується не на проблемі їх рівномірного або обґрунтованого розподілу з місцевими органами державної виконавчої влади, а на проблемі забезпечення конституційно-правових гарантій місцевого самоврядування. 4. У процедурі децентралізації особливе місце відводиться питанню статусу і значимості (юридичної і фактичної) територіальної громади (громади). Французькі і німецькі законодавці, зокрема, наділили статусом юридичної особи, перш за все громаду, а вже потім представницькі органи. Виходячи з цього, перш за все територіальна громада (громада) є учасником публічно-правових та приватно-правових відносин і, як учасник, цих відносин, наділена відповідними правами і несе відповідальність за прийняті рішення і вироблені дії. 5. Виходячи з того, що в діючих нормативних актах здійснюється підміна понять деконцентрації і делегування, що обумовлює однаковість різних за своєю сутністю державно-управлінських процедур і позбавляє органи виконавчої влади місцевого рівня фінансових та інших реальних гарантій для реалізації переданих шляхом деконцентрації або делегування повноважень, можливо, є необхідність визначення сутності цих процедур на законодавчому рівні.

При цьому необхідність прийняття окремого закону про делегування повноважень не викликає ніякого сумніву. 6. Свій відбиток на здійснення в Україні процесів децентралізації, деконцентрації та делегування повноважень накладає і підготовка проекту Закону України «Про територіальний устрій

України» 21. Це обумовлено тим, що здійснення зміни адміністративно-територіального устрою, на погляд, зарубіжних вчених, слід здійснювати тільки після чіткого визначення системи органів влади, а також функцій, які вони будуть здійснювати. 7. Успіх здійснення цих процесів можливий лише при наявності підготовлених управлінських кадрів. У зв'язку з цим програми підготовки державних службовців повинні враховувати ці тенденції і розвивати знання, вміння і навички здійснення цих процесів. 8. При всіх позитивних сторонах процесів децентралізації, деконцентрації та делегування, все ж слід погодитися з точкою зору Е. Грея та Б. Дженкінса про те, що «бажано, щоб найбільш цікаві аспекти державного менеджменту, такі як децентралізація, дерегуляція і делегування повноважень, поєднувалися з такими важливими принципами традиційної моделі державного управління і державної служби: централізацією, координацією і контролем»²².

2.2. Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування

У світовій практиці прийнято розрізняти три моделі місцевого управління: англосаксонську, континентальну (французьку) і змішану. Побудова даної типології базується на принципах, що лежать в основі відносин різних місцевих органів як між собою, так і з вищестоячою владою. В рамках англосаксонської моделі, що отримала поширення в Великобританії, Австралії, Канаді, США і в багатьох інших країнах, що орієнтуються на англосаксонські правові принципи, місцеві представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, в зв'язку з чим пряме підпорядкування нижчестоячих органів вищестоячим відсутнє. Найважливішою характеристикою англосаксонської моделі є те, що в адміністративно-територіальних одиницях будь-якого рівня відсутні призначені представники центру, а існують лише виборні органи загальної компетенції - ради, а в дрібних громадах з населенням менше 150 осіб для вирішення спільних справ

скликаються парафіяльні збори. Громадянами громад можуть також бути обрані деякі посадові особи галузевої компетенції, наприклад шкільні, бібліотечні, екологічні та інші ради, які існують в населених пунктах і графствах. Крім того, представництва міністерств можуть утворюватися в структурі вищої ланки адміністративно-територіального поділу унітарних держав (наприклад, в графствах Англії - частини Великобританії), однак вони в основному працюють над вирішенням доручених їм питань державного характеру і покликані співпрацювати з місцевими радами на засадах координації. Законодавство ніяких переважних прав щодо рад їм не надає, хоча на практиці вони здійснюють певний контроль щодо діяльності деяких посадових осіб, обраних або призначених радами. Дійсно, місцевими справами головним чином керують обрані населенням ради або періодично скликаються парафіяльні збори (сходи). Британські ради і збори, на відміну від системи Рад в країнах колишнього соціалістичного табору, не створюють виконавчих органів загальної компетенції. Виконавчу владу здійснюють обрані громадянами або радами мери (при цьому застосовуються різні способи їх обрання), а в графствах (округах) - створювані радами галузеві постійні комісії (по місцевих дорогах, житловому будівництву, освіті і т.д.), до складу яких зазвичай поряд з членами ради входять і інші особи - професіонали в даній області.

Постійні комісії наймають державних службовців муніципального управління, що затверджуються на засіданнях рад. Разом з тим англосаксонська модель самоврядування веде до певної відособленості місцевих органів влади. Практика показує, що дана модель найбільш ефективно працює в умовах двопартійної системи, коли більшість в органах держави і місцевого самоврядування має одна партія, її дія значною мірою забезпечується не тільки традицією «поваги до права», а й моральними факторами. Поза таких політико-культурних умов, як показує досвід деяких країн, спроби ввести англосаксонську систему в її класичному варіанті особливого успіху не мали.

Варто також врахувати, що зарубіжні вчені при аналізі місця і ролі місцевих органів в політичній системі зазвичай акцентують увагу на тому, що вони є складовою частиною механізму держави¹. Прийнятий в законодавстві цих країн термін «місцеве управління» для позначення організації і діяльності місцевих органів зазвичай вказує лише на один з критеріїв їх відмежування від всіх інших державних органів - на їх локальний характер. У зв'язку з цим слушною видається думка О. Салова, який вважає, що зовсім не втручатися в питання регулювання місцевого самоврядування (в тому числі правові) можуть дозволити собі лише досить благополучні федерації з високим рівнем соціально-економічного розвитку, які характеризуються відповідним типом політичної культури і сформованим консенсусом щодо основних демократичних цінностей, включаючи невід'ємне право населення на самоврядування. В іншому випадку саме місцеве самоврядування може бути віддано на «відкуп» регіональним елітам, які прагнуть інтегрувати місцеві органи у власну регіональну «вертикаль влади», що передбачає їх функціонування за правилами, не завжди сумісним з канонами демократії². Однак, незважаючи на існуючі в даній сфері механізми контролю, місцеве самоврядування в рамках федеративних відносин може стати досить самостійним суб'єктом внутрішньодержавних відносин. Вельми показовою в цьому випадку є еволюція американського федералізму, який, починаючи з 1930-х рр., трансформувався з «двостороннього» в «тристоронній». Варто зазначити, що в рамках англосаксонської моделі місцевого самоврядування отримали розвиток свого роду партнерські відносини між федеральним центром, суб'єктами федерації і місцевим самоврядуванням; встановлюються прямі контакти федеральних і місцевих влад. Інститут місцевого самоврядування при цьому перетворюється в своєрідну добре організовану групу тиску. Разом з тим подібне розширення «кордонів» відносин між федеральним центром і місцевим самоврядуванням зазвичай не вітається органами державної влади суб'єктів федерації, стурбованими проблемою збереження своїх суверенних прав і тому схильними розглядати подібні

відносини як йдуть врозрід з принципами федералізму. Що ж стосується контролю за діяльністю місцевих органів влади, то потрібно зазначити, що в англосаксонських країнах за відсутності представників центру на місцях він здійснюється в основному непрямим шляхом - через центральні міністерства і через суд. В даний час в демократичних країнах такий контроль вже не поширюється на доцільність рішень місцевих рад (вони мають право, наприклад, використовувати на свій розсуд кошти місцевого бюджету, хоча з субсидіями держави справа виглядає інакше), він обмежується перевіркою законності рішень, прийнятих місцевими представницькими органами. Поряд з цим головним напрямком контролю існують і багато інших його форм - зокрема, інспекційні поїздки представників міністерств на місця. Особливо активно вони використовуються для перевірки діяльності муніципальних чиновників з питань охорони здоров'я, освіти, екології та деяким іншим. Інспектори міністерств не володіють правом видачі директивних приписів представникам місцевих рад, однак їхні зауваження на адресу місцевих чиновників, інструктаж що проводиться мають дуже серйозний вплив на практичну діяльність органів місцевого самоврядування. Про представництва центральних органів виконавчої фінансової контролю ми вже згадували. Вони працюють в тісному контакті з органами місцевого самоврядування, їх службовцями, але їх ранг істотно різниться. Крім того, відзначимо, що з ними погоджуються призначення багатьох керівників місцевого апарату виконавчих органів місцевого самоврядування. Це відноситься, наприклад, до муніципальних чиновників, котрі відають охороною порядку, протипожежною охороною і деякими іншими питаннями. Так, у Великій Британії загальний контроль держави за місцевими органами в основному здійснюється функціональним підрозділом Міністерства оточуючого середовища, яке розробляє закони про місцеве управління, готує різні реформи місцевих органів, контролює умови служби, оплату і пенсійне забезпечення муніципальних службовців¹. Широко використовуються в ряді країн і механізми судового контролю: представники органів державної влади мають

право звертатися до суду зі скаргами на недоцільні, на їхню думку, рішення і дії органів місцевого самоврядування. В англосаксонських країнах і, в першу чергу, в Великобританії важливим джерелом компетенції місцевих органів є судові прецеденти, які багато в чому регулюють і конкретизують компетенцію місцевих органів, що встановлюється актами парламентів. Характерна риса британського підходу до визначення ролі місцевого управління в системі політичних інститутів полягає в тому, що вони є публічними корпораціями і як такі зобов'язані своїм існуванням виключно законодавству. Тому будь-яка дія місцевого органу має бути виправдана посиланням на відповідний акт парламенту². Більше того, оскільки повноваження місцевих органів суворо регламентовані і вони мають право здійснювати тільки дії, прямо передбачені законом, в США, наприклад, діє принцип (правило Діллона), згідно з яким будь-який справедливий, розумний, істотний сумнів в наявності того чи іншого повноваження трактується судами проти муніципальних корпорацій і спірні положення заперечуються³. Обмежують «коридор можливостей» для дії органів місцевого самоврядування і так звані адаптивні закони: типові правила для укладення угод з постачання населення водою, газом, електрикою. Вони стають місцевими правовими актами після того як їх прийме (адаптує, засвоїть) місцева рада. Як і англосаксонська модель, континентальна модель системи організації місцевого самоврядування має свої переваги і недоліки. У числі безперечних переваг - забезпечення єдності дій державної влади, управління на місцях, необхідного ступеню централізації. Також до позитивних факторів слід віднести те, що в державах з французькою системою місцевого самоврядування муніципалітети, на відміну від країн англосаксонського типу, можуть брати участь і в здійсненні влади на національному рівні. Так, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату (верхньої палати парламенту), оскільки їх делегати представляють велику частину відповідних виборчих колегій. Разом з тим вона дає можливість населенню, його представникам в обраних органах самостійно вирішувати місцеві питання. Однак посадова особа, що контролює місцеве самоврядування - комісар республіки, префект,

супрефект - призначається «зверху», незалежно від волі місцевого населення. Закон не зобов'язує уряд ні в якій мірі узгоджувати таке призначення з місцевою радою. У розвинених демократичних державах відмінності між англосаксонською і континентальною моделями місцевого самоврядування не мають принципового характеру. Можна навіть говорити про певне зближення між ними (особливо з урахуванням муніципальних реформ у Франції і Великобританії, проведених в 1980-і рр.). Функціонування обох моделей засновано на подібних принципах, характерних для сучасних демократичних політичних систем західних країн. Основою структури муніципальної влади тут є представницькі органи, що формуються населенням в результаті вільних і змагальних виборів.

У цьому контексті зазначимо, що принципово інша ситуація складається в ряді країн «наздоганяючої» модернізації, де запозичена за прикладом розвинених демократій англосаксонська або континентальна моделі організації місцевого самоврядування виступають лише в якості зовнішньої оболонки авторитарного за своїм змістом політичного процесу, в рамках якого волевиявлення індивіда на виборах має переважно несамотійний характер. Нарешті, важливо відзначити, що в деяких країнах і регіонах (Австрія, Німеччина, Японія, Латинська Америка) функціонує змішана модель управління на місцях, яка має схожість як з англосаксонською, так і з континентальною моделями, володіючи при цьому своїми специфічними рисами. Наприклад, в іспаномовній Латинській Америці обраний населенням префект, як правило, затверджується парламентом як представник державної влади і одночасно керує місцевою радою. У Німеччині глави місцевих адміністрацій (ландрати) є одночасно і державними чиновниками¹.

Губернатор японської префектури, який обирається місцевим населенням і вважається главою місцевої адміністрації, виконує цілий ряд загальнодержавних функцій².

Підсумовуючи вищевикладене, на основі аналізу основних форм організації місцевого самоврядування в сучасних зарубіжних країнах можна зробити наступні висновки.

Найбільш адекватним сучасним реаліям підходом до визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління» можна назвати комплексний підхід, який враховує, що місцеві органи формуються і функціонують в цілому на основі тих же принципів, що і вищі органи управління, тому їх протиставлення виглядає недоцільним. Спільною рисою організації діяльності муніципалітетів, незалежно від переважаючих «національних» моделей, виступає принцип безпосередньої участі населення в процесі формування органів місцевого самоврядування, а також домінуюча роль обраного представницького органу. Нарешті, основними критеріями при виявленні відмінностей англосаксонської і континентальної моделей здійснення муніципальної влади виступають ступінь автономії місцевих органів і характер наділення повноваженнями.

Раціональні зерна є в кожному з цих дослідів. Справа за тим, щоб вдумливо до нього поставитися і використовувати те, що може прижитися на українському ґрунті.

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

Проведення системних реформ місцевого самоврядування надасть можливість для удосконалення організації його діяльності шляхом децентралізації державної влади та деконцентрації її владних повноважень. Однією з найбільш ефективних і найпомітніших реформ в даній сфері залишається реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, концептуальні засади якої, були схвалені українським Урядом у 2014 р. Але для впровадження реформи з децентралізації

влади необхідно створити належну законодавчу базу, яка б забезпечила правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до наданих їм владних повноважень.

Передумовою діючого процесу встановлення в Україні децентралізації місцевого самоврядування стало схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014р. концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [22], та згодом Плану заходів щодо її реалізації. Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Метою Концепції є визначення напрямків, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на встановленій території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Реалізувати Концепцію планувалось два етапи: перший етап – підготовчий (2013-2015 рр.) та другий – етап впровадження (2015-2020 рр.). Це сприятиме: 1) самостійно-правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з додержанням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; 2) виникненню належних правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях; 3) виникненню об'єднаних територіальних громад, які мають змогу самостійно або через органи місцевого самоврядування розв'язувати питання місцевого значення; 4) створенню умов для забезпечення

соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема об'єднаних тощо [49; 22].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади мають здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [22].

Концепція, яка пройшла певну перевірку експертами Ради Європи на відповідність її європейським стандартам, стала вихідною точкою у реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Реалізація її положень сприятиме формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, здатної якнайбільше забезпечити передусім надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, формування інститутів демократії участі, задоволеність інтересів громадян в абсолютно усіх сферах життєдіяльності на встановленій території, регулювання інтересів держави та територіальних громад. Безсумнівно, в тому числі, це дає змогу позбавитися неефективного спадку попередніх років, зокрема: а) високої концентрації державної влади з ознаками її узурпації; б) централізації бюджетних фінансів, їх перерозподіл «вниз» в ручному режимі; в) великої залежності територій від дій центральної влади та поділу їх на «своїх» та «чужих»; г) розбалансованості системи місцевого самоврядування; д) безмежної корупції.

До переліку основних чинних документів стратегічного характеру у сфері реформування місцевого самоврядування можна віднести Державну стратегію регіонального розвитку станом на 2020 рік, затверджену Кабінетом Міністрів України. В документі чітко сформульована мета децентралізації влади, якою є перехід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [16].

Також питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування висвітлені у Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України [20].

Для успішної реалізації положень концептуальних документів необхідно було насамперед внести зміни до Конституції України, які б допомогли вирішити питання утворення виконавчих органів районних та обласних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій до органів контролюю-наглядового призначення, надати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. І хоч проект змін до Конституції щодо децентралізації був розроблений та отримав високу оцінку Венеційської Комісії, проте так і не був прийнятий Верховною Радою України.

Конституція України в редакції 1996 р. загалом заклала підвалини для відтворення системи місцевого самоврядування близького до Європейської хартії місцевого самоврядування і дає змогу здійснити системну реформу місцевого самоврядування на базовому рівні, проте не дає дозвіл запровадити регіональне самоврядування [102, с. 45].

Доволі вагоме значення у піднесенні територіальних громад в Україні виконує Закон України «Про засади державної регіональної політики». Даний Закон відіграє основні правові, соціальні, економічні, гуманітарні, екологічні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [10].

Черговим кроком у перебудові місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало затвердження відповідного ланцюгу законів, якими регулюються питання надання владних повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. З числа яких:

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»;

– 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»;

– Закон України «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»;

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг».

Таким чином, місцеві громади вже отримали широкий спектр нових повноважень: архітектурно-будівельний контроль, видача документів дозвільного характеру, реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб, державна реєстрація підприємців, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, надання відомостей з Державного земельного кадастру, створення Центрів надання адміністративних послуг.

Нововведення українського законодавства у галузі місцевого самоврядування стали норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища», якими визначено поняття «старостинський округ» – частина території об'єднаної територіальної громади, на якій знаходяться один або декілька населених

пунктів (окрім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста та впроваджено інститут старости, який дозволить забезпечити комунікацію між владою та громадою села. Більше того, законодавчий акт прозоро встановлює статус старости через встановлення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового зупинення повноважень, гарантій діяльності [15].

На початку 2017 р. прийнято довгоочікувані нормативно-правові акти, які значно спростили процес децентралізації. Зокрема, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» полегшує процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до уже створеної [13].

За рахунок Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» врешті-решт врегульовано на законодавчому рівні прогалину, яка на протязі довгого часу заважала призначенню перших виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією [14].

Невирішеними на сьогоднішній день залишаються питання щодо внесення зміни до Конституції України щодо децентралізації влади та засад і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, що забезпечить правову основу для прийняття цілого ланцюга законодавчих актів, потрібних для впровадження реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, започаткує підґрунтя для формування перспективних територіальних громад і забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, пом'якшить протиріччя у відносинах між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у спосіб розмежування їхніх повноважень відповідно до принципу субсидіарності, відмови від делегування повноважень районних та обласних рад органам виконавчої влади [94, с. 2–3].

Після внесення змін до Конституції України у частині децентралізації влади, тобто передачі владних повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, дієвим кроком буде прийняття ще низки базових законів. Насамперед, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція), що гарантує місцеве самоврядування першоступеневого рівня реальними повноваженнями відповідно до принципу субсидіарності, визначить список повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня у результаті публічного обмірковування, наділить районні та обласні ради власними виконавчими органами; визначить повноваження органів місцевого самоврядування повними і виключними; впровадить дієві механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не перешкоджають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не суперечитимуть діяльності органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань; забезпечить принцип повсюдності місцевого самоврядування [94, с. 5].

Нагальним також є питання створення інституту префектів для ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування, оскільки передача повноважень та фінансів органам місцевого самоврядування повинна бути збалансована механізмами контролю та відповідальності перед людьми та законом. Проект Закону України «Про префектів» створений Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та пройшов обговорення в експертному середовищі. Відповідно до законопроекту, інститут префектів з'являється після набрання чинності змін до Конституції щодо децентралізації та відповідно після ліквідації місцевих держадміністрацій [20].

Останнім часом постійно зростає активність різного роду добровільних об'єднань, громад та їхніх органів (Асоціація сільських, селищних і міських рад України, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад тощо), які намагаються впливати на формування

регіональної політики в Україні. Спільно з іншими громадсько-політичними формуваннями (регіональними осередками політичних партій і блоків, профспілками, об'єднаннями, що представляють інтереси суб'єктів господарювання, різних прошарків населення тощо) ці об'єднання можна включити до третьої групи суб'єктів регіонального управління. Хоча, враховуючи ту обставину, що вони не мають владних повноважень, їх, скоріше, можна віднести до так званих "груп тиску" на органи центральної та регіональної влади або лобіювання в них власних інтересів [24, с. 85] .

Для успішного завершення децентралізації необхідним чинником є прийняття ще низки нормативно-правових актів, які врегулюють невирішені питання децентралізації місцевого самоврядування. Однак, вже сьогодні реформу децентралізації місцевого самоврядування та територіальної організації влади можна назвати однією з найуспішніших і потужних реформ, яка надасть можливість у повній мірі для покращення добробуту громадян, поліпшення якості та доступності соціальних послуг з наданням широкого спектру соціальних гарантій незахищеним верствам населення громад, зменшення проявів корупційних явищ, підвищення професійності влади та відродження України - як європейської держави загалом

РОЗДІЛ 3

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Особливості територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування в Україні

Подальша розбудова України як демократичної, соціальної та правової держави, досягнення європейського рівня регіонального економічного розвитку неможливі без децентралізації влади та проведення комплексної реформи

місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Нераціональність територіальної організації влади, обумовлена недоліками адміністративно-територіального устрою (диспропорційність, відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці тощо), призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування різних рівнів, так і між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Саме тому одним із пріоритетних напрямків дійсної реформи є удосконалення адміністративно-територіального устрою шляхом побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Сучасна юридична наука, виходячи з необхідності вдосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою, в цілому схиляється до тих пропозицій модернізації, що не порушують просту унітарну форму державного устрою України. Однак деякі вчені, зокрема М. М. Іжа та С. Є. Сахненко обґрунтовують необхідність запровадження складного територіального устрою, який за своїм змістом є федеративним [57, с. 14]. За поточних суспільно-політичних умов подібне видається загрозливим для територіальної цілісності держави.

О. Пухтинський вважає, що положення Конституції щодо територіальних основ та організації місцевої влади доцільно зосередити в єдиному розділі: «Територіальний устрій, територіальна організація публічної влади, місцеве врядування». Вчений зазначає, що у цьому розділі Конституції мають знайти відображення: принципові засади територіального устрою України та його складові; приписи щодо територіальної організації публічної влади та місцевого врядування, зокрема, конституційні основи територіального устрою України, статусу Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади та засади місцевого самоврядування [58, с. 12].

Загалом же, вектор наукової думки щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою та побудови раціональної територіальної організації влади спрямований на необхідність оновлення конституційних конструктів. Саме такий підхід втілено у проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01 липня 2015 року, за яким систему адміністративно-територіального устрою мають складати адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади (базовий рівень) [17]. Про необхідність впровадження саме такої трирівневої системи неодноразово наголошувалось у науковій літературі [37]. Позитивним аспектом проекту є визначення поняття громади як первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою України. При цьому встановлюється, що «декілька громад становлять район».

Втілений у проекті підхід відповідає як суспільним потребам, так і науковим уявленням про зміст реформи адміністративно-територіального устрою, адже, оскільки всі громади матимуть однакові повноваження, це нововведення сприятиме зростанню місцевої відповідальності, ефективному врядуванню та відповідальному вибору як пріоритетів, так і тих, хто здійснюватиме місцеве самоврядування, а також співпраці з сусідніми громадами [47, с.3].

Попри те, що вказаний проект змін до Конституції досить швидко «видав» з центру уваги актуальної політики, реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади продовжує здійснюватися. З прийняттям у лютому 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в Україні розпочався процес об'єднань територіальних громад у всіх регіонах України [7], що в контексті побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з точки зору реалізації нормативних умов об'єднання не досліджувався.

Нормативно, початок поточній реформі місцевого самоврядування був покладений схваленням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування

місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні [22], яка в своєму роді є третьою в історії незалежної України і, на відміну від двох попередніх, ще має шанси на реалізацію, хоча і поза встановленими нею часовими прогнозами. Дана Концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Водночас, щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування місцевого самоврядування, необхідно чітко визначити територіальну основу ефективного місцевого самоврядування з прив'язаною до неї системою його органів, здатною вирішувати поставлені завдання [Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний].

Доктрині конституційного права та зарубіжному досвіду відомі два способи визначення територіальної основи для діяльності муніципалітетів шляхом реформування адміністративно-територіального устрою: зверху вниз та знизу вгору. Видається, що об'єднання територіальних громад – це спроба провести реформу адміністративно-територіального устрою «знизу вгору» – спочатку створити належну за розміром просторову основу для діяльності органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади, і лише потім закріпити результати реформи на конституційному рівні, визначивши утворену в результаті об'єднання громаду як первинну одиницю у системі трьохланкового адміністративно-територіального устрою, в якій декілька громад складатимуть район, а декілька районів – регіон.

Станом березень 2019 року за даними Державного реєстру виборців [45], в Україні уже утворено 783 об'єднаних територіальних громад, які об'єднали жителів 9580 населених пунктів, у тому числі 8925 сіл, 291 селище, 261 селище міського типу, 100 міст районного значення і 3 міста обласного значення.

Частина 1 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає основні умови добровільного об'єднання територіальних громад [2].

З огляду на необхідність забезпечення цілісності районного рівня адміністративно-територіального устрою В.С. Куйбіда, серед головних питань, які потребують законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ, виокремлює необхідність врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах [67, с. 9]. Проте зміна меж районів видається можливою і в межах існуючого правового регулювання – повноваження змінювати межі районів відповідно до п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України належить до повноважень Верховної Ради України. Наразі у Верховній Раді України зареєстровано декілька законопроектів про зміну меж районів, зокрема Проект Закону про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області 9204 від 16.10.2018. Враховуючи те, що процес об'єднання територіальних громад наразі ще триває, у тому числі в межах Полтавської області, доцільним видається «фіксування» результатів реформ через утворення, ліквідацію, зміну меж районів, визначення переліку громад, сукупність яких складає район лише після закінчення процесу.

Особливістю здійснення добровільного об'єднання територіальних громад є об'єднання всіх територіальних громад району, внаслідок чого виникає ситуація, за якої межі юрисдикції представницького органу місцевого самоврядування об'єднаної територіально громади повністю співпадає з межами юрисдикції районної ради. Наразі утворилися щонайменше вісім таких територіальних громад – Сновська (Чернігівська область), Народицька (Житомирська область), Старосинявська, Летичівська (Хмельницька область), Апостолівська (Дніпропетровська область), Чернігівська (Запорізька область), Краснолиманська (Донецька область), Біловодська (Луганська область).

Є також низка районів, в яких до складу об'єднаної територіальної громади не увійшли лише декілька територіальних громад району.

Збереження на одному рівні одночасно і представницького (та виконавчого) органу об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли всі територіальні громади району, і районної ради, яка представляє «спільні» інтереси однієї об'єднаної територіальної громади району призводить до конфлікту компетенції та зниженню ефективності управління суспільним розвитком на територіях таких районів. Виходить, що в процесі пошуку способів ефективно організації публічної влади, на цих територіях було створено новий, ще менш ефективний і ще менш раціональний спосіб організації влади.

Значним недоліком процесу добровільного об'єднання територіальних громад варто визнати відсутність в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» умов, спрямованих на дотримання пропорційності щодо розміру територій та кількості населення або мінімальної сукупної чисельності територіальних громад, необхідної для об'єднання.

Варто погодитись з О.О. Бутник, яка визначає ключовими питаннями подальшої реалізації процесу об'єднання територіальних громад: по-перше, розгляд його не лише в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як етапу формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою держави, по-друге, забезпечення синхронізації з реформуванням галузей соціальної сфери [32, с. 32]. Безперечно, об'єднання територіальних громад і створення належної територіальної основи для здійснення місцевого самоврядування – об'єктивна необхідність, однак – не самоціль. Ціллю об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, як і ціллю всієї реформи місцевого самоврядування, є регіональний розвиток та досягнення високого рівня та якості життя населення. Однак за відсутності бодай задекларованого співмірного з кількістю жителів адміністративно-територіальних одиниць, зокрема новостворюваних громад, соціально-інфраструктурного мінімуму, створення та якісне функціонування якого буде гарантовано забезпечуватись за умови проведення об'єднання територіальних громад, поняття «покращення рівня та якості життя населення» та «спроможна територіальна громада»

залишається беззмістовним. Безперечно, нормативне закріплення, скажімо в Законі України «Про соціально-інфраструктурний мінімум адміністративно-територіальних одиниць», відповідного соціально-інфраструктурного мінімуму в сфері освіти, культури, медицини, безпеки (поліція, органи служби надзвичайних ситуацій), дорожнього господарства, публічних та житлово-комунальних послуг тощо в залежності від кількості населення територіальної громади, для жителів громад та органів місцевого самоврядування це матиме мотивуючий характер. Без чіткого розуміння ними змісту кінцевих цілей реформи місцевого самоврядування, держава в особі Верховної Ради України, Президента та Уряду ніколи не отримає належної підтримки в цій сфері, а відтак процес об'єднання територіальних громад триватиме невизначено довго. Крім того такий Закон в майбутньому міг би стати основою для розробки і затвердження перспективних планів розвитку районів та області.

Оцінюючи поточну динаміку процесу добровільного об'єднання територіальних громад, очікувати закінчення побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади та визначення громади як базової ланки адміністративно-територіального устрою раніше кінця 2022 року не варто. Причин цьому дві: перша – добровільність процесу; друга – відсутність мотивації у територіальних громад. Тому у влади, якщо вона бажає прискорити процес формування базової ланки адміністративно-територіального устрою, є два варіанти: або встановити граничні строки реалізації права на добровільне об'єднання і по їх закінченню вирішити питання об'єднання (приєднання) територіальних громад у наказовому порядку; або зацікавити територіальні громади включитись в процес об'єднання чимось більшим, ніж можливістю стати власником земель сільськогосподарського призначення, наприклад прийняттям Закону України «Про соціально-інфраструктурний мінімум адміністративно-територіальних одиниць», що став би орієнтиром реформи.

Отже, важливою складовою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на нинішньому етапі є процес

побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади шляхом проведення добровільного об'єднання територіальних громад. Результатом об'єднання територіальних громад має стати також і створення базової ланки адміністративно-територіального устрою – громади, сукупність яких складатиме район. Об'єднання територіальних громад відбувається відповідно до умов, за яких у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; а територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися. Однак перша умова не запобігає появі анклавів у об'єднаних громадах, а друга, попри чіткий її зміст на практиці порушується. Видається, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» варто доповнити в частині наслідків порушення визначених ст. 4 даного Закону умов об'єднання територіальних громад. Таким наслідком варто визнати недійсність рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад. З метою забезпечення пропорційності щодо розміру територій та кількості населення варто запровадити відповідні додаткові умови об'єднання. Особливістю здійснення добровільного об'єднання територіальних громад є об'єднання всіх територіальних громад району, внаслідок чого виникає ситуація, за якої межі юрисдикції представницького органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади повністю співпадає з межами юрисдикції районної ради та районної державної адміністрації.

Виходячи з доцільності збереження дійсної трьохрівневості територіального устрою та системи місцевого самоврядування, раціональним способом вирішення вказаної проблеми є приєднання району, в якому існує лише одна територіальна громада, до одного з сусідніх районів з наступною реорганізацією районних державних адміністрацій, ліквідацією районних рад

об'єднаних районів та проведення виборів до новоствореної районної ради створеного в результаті об'єднання району.

3.2. Проблеми територіальної організації влади

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Оскільки країна вкрай потребує кардинальних змін, а реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади є базовою, без якої неможливе здійснення секторальних реформ (освітньої, медичної, житлово-комунальної тощо) було прийнято три ключові закони, які вже сьогодні дають можливість громадам розвиватись. Мова йде про закони «Про співробітництво територіальних громад»[6], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [3].

Проте час від часу Конституція України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Без внесення змін до Конституції України в частині децентралізації та місцевого самоврядування провести повноцінну реформу неможливо. Всі необхідні зміни в цій частині, які підготували асоціацію органів місцевого самоврядування спільно з експертами, ввійшли до проекту змін до основного закону, який вніс на розгляд парламенту Президент України. Ці зміни покликано переформувати органами місцевого самоврядування з наділенням їх

максимальними повноваженнями за принципами децентралізації і субсидарності. Також вони покликані переформувати державні адміністрації в органи префектурного типу, чітко визначити, що таке адміністративно-територіальна одиниця, бо тут сьогодні є колізії. Зміни до Основного Закону дають можливість створити при обласних і районних радах виконавчі комітети. Адже сьогодні виконавчі функції районних та обласних рад здійснюють місцеві державні адміністрації.

Сьогоднішня реформа місцевого самоврядування покликана вирішити три основні проблеми:

- демонтувати надмірну централізацію влади, яка тягне за собою високий рівень корупції, низький рівень управлінських рішень та неузгодженість політики розвитку і реалізації інтересів громад;
- вирішити проблему слабкої матеріально-фінансової основи територіальних громад, яка є причиною низької якості публічних послуг, зношеності мереж та створює ризики виникнення різних техногенних катастроф;
- розв'язати проблему надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць, наслідком якої є низький рівень професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зникнення з карти України сотень сіл.

На сьогодні система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Нинішні політики, на жаль не мають стратегічного бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом, місцевого

самоврядування зокрема, а також політичної волі та бажання здійснювати не ефемерну, а справедливу реформу.

Міжнародний досвід показує, що не можливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

Проблеми реформування останніх років свідчать, що перед Україною стоїть невідкладне стратегічне завдання. На сьогодні є певні напрацювання і в основному сформовано законодавство які є серйозною основою для його реалізації. Проте унаслідок різних причин, передусім відсутності політичної волі, в Україні так і не було сформовано струнку зрозумілу, таку що відповідає потребам її розвитку систему адміністративно-територіального устрою. Україна чи не єдина держава в Європі, яка досі не має закону, що регулює питання створення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, ведення їх реєстру і створення на цій основі первинного реєстру адрес.

Як відмічає Юрій Ганущак, експерт з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, в законодавчому полі децентралізація передбачає прийняття низки актів, які дозволяють впорядкувати адміністративно-територіальний устрій, розділити компетенції органів влади, наповнити їх необхідними ресурсами – фінансовими, кадровими, інфраструктурними, і встановити систему контролю, як елемент відповідальності цих самих органів влади. І найлегший з цих елементів, хоч як це не виглядає парадоксально – адміністративно-територіальна реформа.

На думку Сергія Геркова, реформи, які розпочалися в Україні зачеплять і субрегіональний і регіональний рівні. Було б добре, якби зміни адміністративно-територіального устрою відбулися за класичною моделлю, розпочавшись із змін до Конституції та продовжившись ухваленням законів і нормативно-правових актів[46].

Це необхідно, щоб закріпити пройдений шлях та підтвердити незворотність реформи в частині децентралізації. До 2020 року відповідно, до

прогнозів Уряду, маємо завершити реформування органів місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Україна розпочала реформу з періоду «добровільного об'єднання громад». За законом «Про добровільне об'єднання громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Це здійснюється з дотриманням таких умов: нерозривність території двох громад, у складі об'єднаної територіальної громади не повинно бути іншої територіальної громади з власним представницьким органом, об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах однієї області, якість та доступність публічних послуг повинна залишатись такою ж як і до об'єднання [22].

Україні утворено близько 12 тисяч територіальних громад, у більш як 6 тисяч громад чисельність жителів становить менш як 3 тисячі осіб, з них 4809 громадах – менш як 1 тисяча осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [22].

Однак, як відмічає О. Новікова, переважна більшість територіальних громад України – а саме територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування. Наслідком цього є низька якість публічних послуг, що надаються громадянам на місцевому рівні, депопуляція сільського населення, деградація сільських територій і надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування.

Проаналізовані результати досліджень щодо наслідків місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні показують, що за цей невеликий проміжок часу значно посилились правова, організаційна та матеріальна спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, а саме:

- виявлено механізм здійснення місцевими адміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- запроваджено стандарти (нормативи) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

- створено сприятливі правові умови для максимального широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;

- утворюються в усіх регіонах України об'єднані територіальні громади які спроможні самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

- розпочато стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;

На сьогодні тема реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стоїть досить гостро. Для цього слід якомога швидше схвалити зміни до Конституції України в частині децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Посилити правову, організаційну та матеріальну спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування, впровадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії

3.3. Напрями вдосконалення формування сучасних територіальних громад

Потреба модернізації територіальної організації влади взагалі та місцевого самоврядування зокрема, на наш погляд, зумовлена забезпеченням поширення місцевого самоврядування як найбільш перспективного типу управління на низовому рівні, встановлення дієздатних і самодостатніх територіальних громад, а також територіальності місцевого самоврядування.

Встановлення самодостатніх громад передбачає, що вони оволодіють матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсягах, достатніх для ефективної реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. Це відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування, в якій зазначається, що місцеве самоврядування означатиме право і здатність місцевих властей у межах закону здійснювати регулювання та управління часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [42, с. 84].

Існуюча система місцевого самоврядування та його територіальна організація не забезпечує достатньо-небхідний ефективний рівень, що спричиняє незадоволення нею як і з боку місцевого населення громади, так і уряду. Це обумовлюється наступними чинниками:

- нездатністю органів влади на місцях вирішувати усі нагальні проблеми добробуту людини у певному населеному пункті, де протікає її життєдіяльність і забезпечити при цьому належний рівень життєдіяльності;
- соціальною політикою уряду, який все більше повноважень передає на місцевий рівень, не забезпечуючи при цьому належного фінансування;
- невизначеністю джерел фінансування місцевих програм за рахунок коштів цих бюджетів і здійснення поточних видатків по захищених статтях;
- невирішеністю питань щодо розподілу податків і зборів між різними рівнями бюджетів;

– недостатнім урахуванням різниці в економічному й соціальному розвитку регіонів і територіальних громад, що призводить до великої диференціації у забезпеченні соціальних стандартів населення.

В Україні ще не створена ефективна модель управління, яка забезпечує рівень життя людей, наближений до стандартів держав Європейського Союзу. Однією з причин цього є те, що не сформовано ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства [32, с. 33].

На основі вивчення генезису територіальної організації місцевого самоврядування можна зробити висновки про те, що вона обумовлюється сукупністю різноманітних політико-економічних ситуацій у країні та тісно пов'язана із системою адміністративно-територіального устрою держави.

В Україні система адміністративно-територіального устрою характеризується як застаріла, тому що сформована:

- відповідно до критеріїв, принципів і пріоритетів централізованої адміністративної системи управління;
- переважно на позаекономічній основі згідно з вимогами адміністративного управління не тільки господарством, але й усім суспільним розвитком;
- як територіальна організація системи суворо супідрядних по вертикалі державних і партійних органів відповідно до потреб централізованої партійно-державної системи .

Процеси становлення місцевого самоврядування в Україні супроводжуються спробами формування муніципальних утворень на базі міст, адміністративних районів і т.п., що виникли в інших політико-економічних умовах. Внаслідок цього численні муніципальні утворення, що в силу об'єктивних причин не в змозі реалізувати функції місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства, стають залежними від дотаційних надходжень. Тому реформування територіальної організації місцевого самоврядування в Україні слід здійснювати в рамках перетворення сформованої системи територіальної організації суспільства в цілому.

Серед концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування можна виділити два підходи:

– переважно політичний, який передбачає встановлення території муніципального утворення як результат боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, що представляють різні інтереси, а також прагнення кожної групи інтересів одержати у своє розпорядження максимально можливу кількість ресурсів для досягнення власних цілей. При цьому завдання формування територіальної основи місцевого самоврядування, що відповідає меті створення системи місцевої влади, спроможної задовольняти основні потреби населення муніципального утворення, може вирішуватися тільки в окремих випадках;

– переважно функціональний, при якому формування територій муніципалітетів відбувається на основі ефективного виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування. При цьому територія муніципального утворення визначається таким чином, щоб у його межах за рахунок наявних ресурсів і об'єктів інфраструктури могли вирішуватися всі питання, віднесені до повноважень місцевої влади чинним законодавством [24, с. 123].

Подальше впровадження політики децентралізації управління має стати дієвим способом стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню.

З метою вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування необхідно створити адекватну правову базу і поліпшити територіальну основу місцевого самоврядування. Органи державної влади

України мають одержати відповідні законодавчо встановлені повноваження і спиратися на наукову базу при вирішенні конкретних питань трансформації адміністративно-територіального устрою. В умовах, коли такої правової бази не створено, слід діяти в рамках чинного законодавства [24, с. 124].

Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження ефективної роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Зокрема, необхідно:

- відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави; прийняти базовий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень в системі органів місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади; прийняти закон «Про місцевий референдум, оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; внести зміни до закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже існуючих договорів про співробітництво; внести

зміни до закону «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо внесення до переліку документів з просторового планування на місцевому рівні плану об'єднаної територіальної громади, який включатиме функціональне зонування території, формування інженерно-транспортної інфраструктури, благоустрою території тощо.

Для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад необхідно:

- доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад;

- встановити терміни доопрацювання перспективних планів та відповідальність обласних державних адміністрацій;

- законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- унормувати питання оптимізації структури та чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами;

- опрацювати питання удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел такої підтримки.

ВИСНОВКИ

Одержані теоретичні й практичні напрацювання в узагальненому вигляді можуть бути сформульовані у наступних висновках:

- місцеве самоврядування в Україні історично пройшло довгий і тернистий шлях. Вчені виділяють чотири основні історичні періоди формування місцевого самоврядування на території нинішньої

України. Перший період пов'язують із зародженням та розвитком таких форм місцевого самоврядування слов'ян, в центрі яких перебували рід та громада. Другий період, що тривав із середини XIV ст. і до першої половини XVII ст., третій період тривав до 20-х років XX ст., четвертий період, що розпочався у 20-і роки минулого століття, триває й донині.

– категорія “територіальна організація місцевого самоврядування” включає в себе такі найважливіші характеристики проблем управління у системі місцевої влади: просторову характеристику організації державного управління з точки зору територіального поділу влади; сукупність систем і форм організації влади та їх взаємозв'язки; поєднання організаційно-управлінських форм з метою досягнення найбільш оптимальної структури управління на певній території місцевих громад.

– нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи: загальне законодавство, Конституція України, закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, владні повноваження органів та їх посадових осіб, закони, що конкретно визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад, закони, що є визначальними для формування фінансових і матеріальних ресурсів органів самоврядування, порядку формування і наповнення місцевих бюджетів, здійснення видатків місцевих бюджетів тощо.

– децентралізація – це передача відповідних повноважень та міжбюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Децентралізація відкриває значні можливості для самостійного забезпечення потреб територіальних громад при вирішенні ними питань соціального захисту населення, надання соціальних послуг та відповідних соціальних гарантій, підвищення ролі громадян у економічній забезпеченості регіону та їх впливу на процес прийняття і втілення рішень щодо забезпечення економічного розвитку суспільства.

– у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку можна в повному обсязі і без змін застосувати під час проведення децентралізації влади в Україні. Децентралізаційні процеси в різних країнах мають як свої переваги, так і недоліки.

– законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування відповідає європейським вимогам і створює надійне підґрунтя для практичного застосування етапу реформи. Для успішного завершення децентралізації необхідним є прийняття ще низки нормативно-правових актів, які б врегулювали невирішені питання децентралізації місцевого самоврядування.

– важливою складовою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на нинішньому етапі є процес побудови обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади шляхом проведення добровільного об'єднання територіальних громад. Об'єднання територіальних громад відбувається відповідно до умов, за яких у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; а територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися.

– На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми правового та інституційного характеру, які не були розв'язані у попередні роки це: погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; неузгодженість місцевої політики щодосоціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад та ін.

– для вирішення проблемних питань та забезпечення успішної реалізації процесу подальшого формування об'єднаних територіальних громад необхідно: доопрацювати і внести зміни до перспективних планів формування територій громад для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад; встановити терміни доопрацювання перспективних планів та відповідальність обласних державних адміністрацій; законодавчо врегулювати питання виконання районними радами визначених законом повноважень в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами; унормувати питання оптимізації структури та штатної чисельності працівників районних державних адміністрацій в районах, територія яких повністю або частково охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами; опрацювати питання щодо удосконалення механізму державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад та забезпечення стабільних джерел надання такої підтримки з урахуванням пропозицій та переліків заходів, наданих місцевими органами територіальних громад.