

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра теорії та історії держави і права

СИРКО Уляна Петрівна

**Проблеми місцевого самоврядування в умовах
децентралізації влади в Україні. /**
**The problems of local governments under
decentralization of power in Ukraine**

спеціальність: 081 – Право
магістерська програма – Право

Магістерська робота

Виконала студентка групи
ПРМ - 23
У. П. Сирко

Науковий керівник:
к.і.н., доцент Ухач В. З.

Магістерську роботу допущено
до захисту:
« ____ » _____ 2018 р.
Завідувач кафедри
_____ **М. В. Кравчук**

ТЕРНОПІЛЬ - 2018

РЕЗЮМЕ

Магістерська робота містить 115 сторінок, список використаних джерел складається із 108 найменувань.

Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретико-методологічних та науково-прикладних засад та проблем організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні у контексті порівняльного аналізу з європейським досвідом його організації.

Об'єктом дослідження є процес становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади.

Предмет дослідження – теоретико-методологічні, прикладні засади та проблеми правового регулювання та трансформації органів місцевого самоврядування в в умовах децентралізації з врахуванням європейського досвіду.

Одержані висновки та їх новизна полягає у вирішенні актуальної наукової проблеми – обґрунтуванні теоретико-методологічних та науково-прикладних засад та проблем організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду організації МС та розробці підходів із формування державної політики щодо організації та розвитку місцевого самоврядування в контексті подальшої імплементації основних положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, громада, реформи, Європейська хартія місцевого самоврядування, Концепція реформування ОМС.

RESUME

Master's thesis contains 115 pages, the list of used sources consists of 108 titles.

The aim of the master's thesis is to substantiate theoretical and methodological and applied-science principles and problems of organization of

local self-government in conditions of decentralization of power in Ukraine in the context of comparative analysis with the European experience of its organization.

The object of the research is the process of formation and development of local self-government in Ukraine in the conditions of decentralization of power.

Subject of research - theoretical and methodological, applied principles and problems of legal regulation and transformation of local self-government bodies in conditions of decentralization, taking into account European experience.

The obtained conclusions and their novelty consist in solving the actual scientific problem - substantiation of theoretical and methodological and applied-science principles and problems of organization of local self-government in the conditions of decentralization of power in Ukraine in the context of foreign experience of organization of MS and development of approaches to formulating state policy on organization and development of local self-governance in the context of further implementation of the basic provisions of the European Charter of Local Self-Government.

Key words: decentralization, local self-government, community, reforms, European Charter of Local Self-Government, Concept of reform of the MHI.

АНОТАЦІЯ

Сирко У. П. Проблеми місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо – кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю 081 – Право – Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль 2018.

У магістерській роботі обґрунтовано теоретико-методологічні та науково-прикладні засади та проблеми (практичні результати реалізації Концепції реформування ОМС та територіальної організації влади в Україні; стан правового регулювання ОМС; актуальні проблеми реформування МС з врахуванням зарубіжного досвіду) організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні у контексті порівняльного аналізу з європейським досвідом його організації.

ANNOTATION

Syrko U.P. Problems of local self-government in conditions of decentralization of power in Ukraine. - The manuscript.

Study on obtaining an educational qualification level "Master" in specialty 081 - Law - Ternopil National Economic University, Ternopil 2018.

In the master's thesis the theoretical and methodological and scientific-applied principles and problems (practical results of the implementation of the Concept of the reform of the MHI and the territorial organization of power in Ukraine, the state of legal regulation of the MHI, the actual problems of reforming the MU taking into account foreign experience) of the organization of local self-government in the conditions of decentralization of power in Ukraine in the context of comparative analysis with the European experience of its organization.

Зміст

Вступ	6
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні	14
1.1. Науково-методологічні та концептуальні основи дослідження організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.....	14
1.2. Концепція та основні засади реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: результати та виклики.....	21
1.3. Результати реформи місцевого самоврядування та децентралізації (за 2015-2016 рр.).....	28
Висновки до розділу 1.....	35
Розділ 2. Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні	38
2.1. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: генезис, стан, актуальні проблеми вдосконалення.....	38
2.2. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні.....	54
Висновки до розділу 2.....	61
Розділ 3. Трансформація місцевого самоврядування в Україні в контексті європейського досвіду	64
3.1. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні в Україні та країнах Європейського Союзу.....	64
3.2. Системна трансформація місцевого самоврядування в Україні під впливом європейського досвіду.....	77
Висновки до розділу 3.....	89
Висновки та пропозиції	93
Список використаних джерел	100

ВСТУП

Актуальність теми. Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування виступила своєрідним каталізатором процесів відродження системи представницької влади. Імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування зумовлює формування якісно нового місцевого самоврядування як системного суспільного явища. Українська держава докладает значних зусиль у сприянні його становленню, функціонуванню та розвитку. Водночас на думку науковців, політиків, експертів, вітчизняне місцеве самоврядування не виконує насамперед своєї суспільної місії – *децентралізації* державного управління, організації життєдіяльності на місцевому рівні, формування демократичних основ суспільного розвитку, що ставить під сумнів правильність обраних основ його організації.

Слід наголосити на важливості проведення системних реформ місцевого самоврядування, що удосконалить організацію його діяльності шляхом *децентралізації* державної влади та *деконцентрації* її владних повноважень. Зміцнення організаційної, матеріально-фінансової та правової самостійності представницьких органів місцевого самоврядування має стати передумовою ефективності місцевого управління в регіонах. Є потреба в ретельному дослідженні суперечностей впливу місцевого самоврядування на розвиток громад, стратегічних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, самого процесу реалізації регіональної стратегії розвитку, напрямів формування стратегії регіонів і в розробці методологічного підходу щодо визначення ефективної моделі організації місцевого самоврядування.

В умовах сучасного державотворення України процес пострадянської трансформаційної еволюції представницьких органів місцевого самоврядування потребує об'єктивного аналізу й осмислення соціальних, економічних, культурних, історичних та інших джерел побудови ефективної системи місцевого самоврядування, його трансформаційних

процесів в контексті зарубіжного досвіду в єдності з процесами розбудови системи державного управління, що актуалізовує обрану тему наукового дослідження.

Об'єктом дослідження є процес становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – теоретико-методологічні, прикладні засади та проблеми правового регулювання та трансформації органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації, з врахуванням європейського досвіду.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретико-методологічних та науково-прикладних засад та проблем організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні у контексті порівняльного аналізу з європейським досвідом його організації..

Відповідно до поставленої мети у магістерській роботі сформульовано основні **завдання**:

- висвітлити науково-методологічні та концептуальні основи дослідження організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади;
- розкрити положення, перші практичні результати та виклики в реалізації Концепції та основних засад реформування ОМС та територіальної організації влади в Україні;
- проаналізувати (на основі соціологічних досліджень) перші результати реформи місцевого самоврядування та децентралізації;
- проаналізувати стан та шляхи вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні;
- дослідити гарантії прав місцевого самоврядування в Україні;
- з'ясувати сутність та значення принципу субсидіарності у місцевому самоврядуванні в Україні та країнах ЄС;

- здійснити аналіз системної трансформація місцевого самоврядування в Україні під впливом європейського досвіду (на прикладі Швеції та Польщі).

Теоретична і методологічна основа дослідження.

Застосовано комплексний підхід до визначення науково-теоретичних засад організації місцевого самоврядування в Україні. Як основні використовувались методи: *системно-функціональний та структурно-функціональний* (для дослідження теоретичної бази і механізмів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та структурування органів місцевого самоврядування); *інституціональний* (з метою опрацювання інституціональних та неінституціональних компонентів самоврядування); *порівняльно-правовий* (в процесі зіставлення особливостей організації роботи місцевих представницьких органів влади в різних регіонах і країнах); *моделювання* (з метою окреслення стану та перспектив розвитку сучасної системи місцевого самоврядування як складової публічної влади). У дослідженні також застосовано такі наукові підходи: системний (у процесі всебічного опрацювання необхідних джерел; дослідження місцевого самоврядування як складної організації та системи взаємодій); формаційний та цивілізаційний (для поглибленого розуміння процесів становлення та розвитку органів місцевого самоврядування) та ін.

Ступінь дослідження теми. Відмітимо, що шляхи посилення дієвості та особливості організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади перебували в центрі уваги провідних фахівців у галузі права, державного управління, зокрема: В. Авер'янова, Г. Абасова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Батанова, Т. Безверхнюка, О. Бобровської, О. Богашко, Р. Войтовича, П. Ворони, Н. Грицяк, І. Дробота, В. Куйбіди, П. Любченка, В. Мартиненка, Н. Нижник, М. Примуш, І. Софінської, Ю. Тодики, С. Телешуна, В. Шаповала, Ю. Шарова та ін.

Інформаційно-аналітичною базою дослідження є Конституція України, Кодекс про Адміністративні правопорушення, Цивільний,

Земельний кодекси України, закони та інші нормативно-правові акти, якими регулюються проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади. Водночас джерельну базу ми класифікували за прийнятими у сучасному джерелознавстві критеріями і розділи на:

- законодавчі і нормативні акти України;
- судову практику;
- міжнародні договори, угоди, конвенції;
- монографічну літературу, фахові статті, матеріали періодики;
- інтернет-ресурси.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані у магістерській роботі теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані:

1) у науково-дослідній – для подальших комплексних досліджень діяльності ОМС в умовах децентралізації;

2) у навчальному процесі матеріали магістерської можуть бути використані у підготовці навчальних посібників і курсів лекцій з дисциплін «Місьцеве самоврядування в Україні», «Адміністративне право», «Історія держави і права України» та ін.;

3) у правовиховній сфері - з метою підвищення правової культури та правосвідомості широкого загалу громадян і їх реального залучення до участі в становленні ефективного та дієвого місцевого самоврядування, процесах об'єднання територіальних громад.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні актуальної наукової проблеми – обґрунтуванні теоретико-методологічних та науково-прикладних засад та проблем організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні у контексті європейського досвіду організації МС та розробці підходів із формування державної політики щодо організації та розвитку місцевого

самоврядування в контексті подальшої імплементації основних положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Наукова новизна, результати дослідження дозволяють сформулювати **основні положення, які виносяться на захист:**

Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в системі публічної влади потребують ґрунтовніших досліджень для подальшого напрацювання науково-теоретичної бази в частині визначення організації системи органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та окреслення її складових. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства повинне мати єдине тлумачення у вітчизняному законодавстві і базуватись на ратифікованій Європейській хартії місцевого самоврядування. *Місцеве самоврядування* – це реалізоване територіальною громадою право на самоорганізацію місцевого розвитку за умов повного використання місцевих ресурсів за гарантованої державою правової, фінансової та організаційної автономії та за вільного волевиявлення її мешканців. Українське місцеве самоврядування одночасно перебуває під впливом *двох соціально-політичних систем - європейської демократії та пострадянської вертикальної ієрархії владних відносин*. На практиці це означає, що політична трансформація місцевого самоврядування охоплює тільки зовнішнє її наповнення (побудова політичних інститутів за певним зразком, впровадження законних та підзаконних актів щодо реалізації положень Європейської Хартії тощо)

Стратегічними напрямками розвитку територіальних громад визначено: 1) створення сучасної соціальної інфраструктури громади; 2) ефективне використання обмежених природних ресурсів місцевого значення для задоволення потреб громади; якісне надання послуг; 3) підтримку бізнесового середовища та створення максимальної кількості робочих місць шляхом формування сприятливого інвестиційного клімату на території громади; 4) випереджальну кадрову політику для соціальної сфери; 5) співпрацю з фондами й радами іншого рівня, що дає можливість

додаткового співфінансування програм розвитку територіальних громад чи вирішення окремих актуальних питань та посилює місцеві бюджети; б) співпрацю з громадськістю, у тому числі через консультації з мешканцями громади з актуальних питань.

Узагальнивши початковий етап децентралізації влади та МС поділяємо висновки експертних наукових кіл, які вказують на низку стратегічних і тактичних вад чинної моделі реформи місцевого самоврядування.

По-перше, у стратегічному плані залишається невизначеним та нечітким інструментарій досягнення таких пріоритетів: деолігархізації регіонального розвитку та забезпечення територіальної цілісності в умовах зовнішніх загроз та наростання відцентрових тенденцій на центральному та регіональному рівнях. У тактичному плані недостатньо зусиль з підтримки та заохочення самоврядних засад реформи. З-поміж цих проблем: а) обмеженість повноважень та нечітке розмежування функцій між центром та регіонами; б) високий рівень бюджетно-фінансової залежності місцевих бюджетів від центру; в) невирішеність питань пов'язаних з землевідведенням, реєстру прав на землю на місцевому рівні; г) застарілий адміністративно-територіальний устрій, що не відповідає вимогам часу і сучасним викликам.

По-друге, успіх реалізації реформи МС потребує подальшої законотворчої роботи, зокрема законодавчого забезпечення розширення повноваження громад та ОМС, що їх представляють.

По-третьє, практична реалізація реформи показала, що бюджетна децентралізація призводить до неоднозначних результатів, зокрема посилює залежність місцевих бюджетів від трансферів з центрального бюджету, зниження рівня соціальних видатків тощо.

По-четверте, проблематичним є задеклароване проведення добровільного об'єднання громад, розширення повноважень місцевих

громад щодо користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою України.

З-поміж *пропозицій* подальшого вдосконалення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування слід наголосити на наступних:

1) впроваджувана модель децентралізації не передбачає запобіжників щодо посилення стихійної фрагментації України, а тому державну політику децентралізації необхідно доповнити розробкою і прийняттям Концепції реінтеграції України, що передбачає зокрема: а) запровадження системи управління просторовим розвитком та управління на макрорегіональному рівні; б) створення та запровадження моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України; в) подолання регіональної самозамкненості та формування єдиного економічного, інформаційного та соціокультурного простору та ін.;

2) *найбільшим ризиком реформи децентралізації є «олігархічна децентралізація»* (курсив наш – Авт.), що означає проведення реформи МС в інтересах регіональної бюрократії, «баронів» і олігархії. Запобіжник цьому, на думку аналітиків, - проведення реформи МС у два етапи. На першому етапі повноваження повинні отримати територіальні громади міст та селищ. І лише на другому має вирішуватись питання щодо *обсягу повноважень та моделі* функціонування інститутів регіонального самоврядування в Україні;

3) подальша реалізація реформи МС та децентралізації влади безумовно передбачає внесення змін до Конституції України шляхом двох сценаріїв – «оптимізації» та «модернізації»;

4) на завершальному етапі реформи МС необхідно буде запровадити більш *оптимальну модель територіальної організації влади* та провести *реформу адміністративно-територіального устрою*. Фахівці пропонують з метою формування конкурентоспроможних та здатних до саморозвитку територіальних та місцевих громад здійснити їх об'єднання за територіальним принципом у *функціональні регіони (землі)*, врахувавши

економічні, інфраструктурні, природно-ресурсні, культурні, етнічні, мовні та релігійні уподобання населення;

5) *розвиток муніципальної економіки України* має стати центральним елементом і метою здійснення економічних реформ та політики децентралізації.

Структура дослідження обумовлена завданнями та предметом дослідження. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 115 сторінок друкованого тексту, у тому числі 16 сторінок списку використаних джерел (108 посилань).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Науково-методологічні та концептуальні основи дослідження організації місцевого самоврядування

Насамперед відмітимо, що для глибинного дослідження та розкриття проблем реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті її євроінтеграційних прагнень варто коротко зупинитися на науково-методологічних та концептуальних засадах його організації.

Відмітимо, що аналіз наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, нормативно-правових документів дав змогу деталізувати системний зміст і сутність дослідження організації місцевого самоврядування (далі - ОМС), яке є фундаментом формування ефективного самоврядування регіонів та територіальних громад. Водночас окремі науковці цілком слушно наголошують, що у дослідженні сутності понять «місцева влада», «місцеве управління» та «місцеве самоврядування» помітна певна неоднорідність їх понятійного апарату. Більшість авторів стверджують, що місцева влада – це влада, яку здійснюють державні органи та органи місцевого самоврядування (ОМС), що діють в адміністративно-територіальних одиницях держави, зазначаючи, що вона являє собою сукупність місцевого управління та місцевого самоврядування (далі – МС) [43, с. 10].

Слід наголосити, що при визначенні «місцевого управління» в науковій літературі виокремлюються два погляди:

- *перший* – це діяльність місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного та місцевого значення в межах адміністративно-територіальних одиниць;

- *другий* – це складний механізм, що об'єднує діяльність ОМС та місцевих органів виконавчої влади на певній території і є складовою державного механізму управління.

Поділяємо наукові погляди вченого П. Ворони, який стверджує, що результати дослідження нормативно-правової бази МС, наукових праць вітчизняних та зарубіжних науковців вказують на концептуальну невизначеність терміна «місцеве самоврядування», яка є наслідком соціально-культурних, історичних та інших особливостей розвитку цього поняття [43, с. 11]. Тут слід наголосити, що виходячи із загальносвітової практики місцеве самоврядування розрізняють саме за ознакою автономії щодо центральної влади в ухваленні рішень та у використанні ресурсів для їх реалізації, а тому категорійний апарат МС потребує подальшого дослідження й уніфікації.

Слід відмітити, що *концептульні відмінності місцевого самоврядування* (курсив наш – Авт.) полягають:

- 1) у різномісцевих аспектах визначення природи, організаційної структури ОМС;
- 2) обсязі прав та обов'язків МС, характері та особливостях взаємовідносин із державою;
- 3) структурно-функціональній будові ОМС [43, с. 11].

Наголосимо, що місцеве самоврядування (МС) у політико-правовому розумінні розглядається як специфічна, сформована історичною традицією форма народовладдя та спосіб вирішення питань місцевого значення громадянами за їх безпосередньої участі. В адміністративно-державницькому розумінні МС – делегування частини державних повноважень територіальним громадам на основі ідеї децентралізації державної виконавчої влади.

На думку П. Ворони в чинному законодавстві з питань діяльності ОМС відсутній принцип повсюдності МС, який задекларований у Європейській Хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХМС), ратифікованій Україною.

Зокрема дослідник зазначає: «Ураховуючи основні концептуальні позиції щодо розвитку та організації МС, воно повинне відповідати двом соціальним запитам: по-перше, реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами; по-друге, створенню ефективної системи місцевої представницької влади, здатної задовольняти життєво важливі місцеві потреби населення та розвиток держави й громадянина» [44, с. 94]. Відповідно, науковець, виходячи з ЄХМС та вітчизняних особливостей сучасного стану й розвитку місцевої влади, пропонує уточнене *визначення місцевого самоврядування як процесу реалізації територіальною громадою конституційного права на самоорганізацію управління місцевим розвитком за умов повного використання місцевих ресурсів при гарантованій державою правовій, фінансовій і організаційній автономії та вільному волевиявленні її мешканців* (курсив наш – Авт.).

Наголосимо, що із соціально-політичних реалій українського суспільства випливає, що ступінь активності територіальної громади в системі МС залежить від рівня її загального розвитку, а тому адаптація посттоталітарного суспільства до представницької системи влади значною мірою залежить від місця і позиції громадянина в системі влади – чи має він змогу її контролювати. У цьому контексті вкрай важливо виокремити негативні тенденції розвитку представницьких ОМС на місцевому та регіональному рівнях. З-поміж них:

- 1) заполітизованість органів місцевого управління;
- 2) штучне звуження кола учасників виборчого процесу через лише партійну участь у виборах;
- 3) відсутність законодавчо унормованого дієвого механізму відкликання депутатів місцевих рад;
- 4) дозвільний характер участі громадянина в роботі ОМС;
- 5) відсутність субсидіарності повноважень між МС та державним управлінням;
- 6) результати місцевого референдуму не є зобов'язальними;

7) призначення керівників комунальних підприємств територіальних громад за принципом політичної лояльності;

8) недостатнє стимулювання державою розвитку мережі органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних комітетів; комітетів мікрорайону та ОСББ) тощо [43, с. 14].

Важливо відмітити, що розвиток місцевого самоврядування є базою формування ефективного самоврядування регіонів, покликаного забезпечувати баланс публічних, партійних, соціальних, регіональних та громадських інтересів територіальних громад і держави загалом. Це можливо тоді, коли діє механізм відкритості й демократичності виборів та здійснено передачу владних повноважень щодо місцевого розвитку і фінансових ресурсів із центру до територіальних громад.

Отже, враховуючи результати дослідження організаційних процесів розвитку МС в Україні та сучасні тенденції в ОМС, під поняттям «організація місцевого самоврядування» слід розуміти «процес визначення і втілення в практику найсуттєвіших зв'язків, принципів, механізмів й інструментів діяльності мешканців територіальних громад, об'єднаних у територіальні колективи осіб або через обрані ОМС для спільного управління місцевими справами шляхом ефективного використання всіх доступних ресурсів».

Зазначимо, що організаційні процеси МС вирізняються соціальною природою, а в основі збалансування мети спільної діяльності мешканців територіальних громад мають бути їх спільні інтереси. Власне тому, місцеве самоврядування як інститут публічної влади є фундаментом представницької системи, виражає представницьке народовладдя, не завжди виступає формою втілення та здійснення народного суверенітету, повноцінно й пропорційно відображає соціальну структуру суспільства [43, с. 14].

Місцеве самоврядування виступає системоутворюючим елементом у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Країні важливо

виявити потенційні можливості та загрози для розвитку, визначити місце в глобалізованому світі. Світова глобалізація впливає на сферу публічного менеджменту, а недостатня обґрунтованість розвитку і взаємодії регіонів, взаємовідносин регіональних та центральних органів влади, відсутність політики регіонального розвитку призводить до суттєвої диспропорції соціально-економічного розвитку й загострення регіональних проблем у державі.

Наголосимо, що держава має вдосконалювати засади регіональної політики, що повинні максимально враховувати місцеві особливості соціально-економічного розвитку. На думку провідних фахівців в країні має бути започаткована нова парадигма регіонального саморозвитку, яка здійснюється на основі інтересів регіонів та покладання відповідальності за місцевий розвиток на місцеві органи влади за умов надання їм максимальної автономії [54, с. 113].

Характерними рисами розвитку місцевого самоврядування в процесі світової глобалізації визначено наступні:

- розвиток міжрегіональної транскордонної співпраці;
- уніфікацію законодавства щодо місцевого самоврядування;
- посилення економічної інтеграції, автономізацію регіонів [64, с. 46].

В Україні ці процеси вимагають більш ефективного управління регіонами шляхом посилення ролі МС, використання різних форм самоорганізації населення, урахування громадських ініціатив і світових тенденцій глобалізації, особливостей суспільно-політичного та економічного розвитку країн із перехідною економікою та управлінського досвіду їх подолання.

Окремо зупинимося на *концептуальні засади організації органів місцевого самоврядування в системі представницької влади України.*

Як зазначає П. Ворона «... дослідження зарубіжного досвіду місцевого управління вказало на практику використання законодавчо затверджених критеріїв оцінювання діяльності органів державної влади й ОМС. Цей

процес динамічний, оскільки критерії постійно уточнюються щодо рівня відповідності інтересам муніципалітетів та громадськості, які теж змінюються. Підвищення ефективності управлінських дій активізує діяльність органів публічного управління шляхом здійснення успішної кадрової політики, реформування органів влади, посилення відповідальності посадових осіб за результати прийнятих рішень, системне підвищення кваліфікації управлінців, викорінення управлінських корупційних явищ» [43, с. 16].

Розкриваючи теоретико-методологічні підходу окресленої теми науковці вказують на необхідність упровадження в законодавче поле діяльності ОМС *принципу повсюдності* місцевого самоврядування, що створить правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад України, встановить чіткі межі їх муніципальної діяльності, децентралізує публічну владу та розмежує функції й повноваження центральних, місцевих органів державної влади і ОМС.

Водночас аналіз стану оцінювання ефективності публічного управління засвідчив відсутність чітких, загальноприйнятих критеріїв та об'єктивних моделей оцінки ефективності діяльності МС. Зокрема, виявлено необхідність розробки сучасного механізму оцінювання результативності діяльності ОМС на регіональному та місцевому рівнях. Так, проведений аналіз підходів щодо визначення соціально-економічної ефективності місцевого самоврядування регіонів дав змогу виділити такі критерії ефективності діяльності: 1) економічний; 2) соціальний; 3) екологічний; 4) організаційний [43, с. 16].

Слід підкреслити, що сутність ефективності діяльності ОМС характеризують такі поняття, як задоволеність послугами, довіра громадян до ОМС, витрати апарату управління, тобто якість і вартість наданих послуг і якість життя громади. У цьому контексті цілком поділяємо позицію П. Ворони, який пропонує в державній регіональній політиці зосередити увагу на проблемі сучасності українського державотворення –

ослабленні національної згуртованості, що провокує небажання економічно розвинених регіонів фінансувати депресивні [43, с. 17].

Окремо слід наголосити, що ефективність регіональної політики часто залежить від уміння й можливостей місцевої управлінської еліти відстоювати на національному рівні інтереси регіону, оскільки здійснення державної регіональної політики покликане згладжувати можливі суперечності між регіонами. А тому необхідна диференціація – всебічне врахування економічних, природних, історичних, технологічних, етнічних, екологічних та інших умов і факторів регіонів із перевагою соціальних [44, с. 126].

Відмітимо, що потребує уваги необхідність збалансування державного управління й місцевого самоврядування із політичним лідерством та посилення оптимізації цієї взаємодії для досягнення цілей розвитку територіальних громад. Маємо підстави стверджувати, що держава мало враховує принцип пріоритетності інтересів регіону в сучасній регіональній політиці.

Вкрай важливим є оптимальне вирішення кадрових проблем (на нашу думку тут доцільно використати ефективний досвід польських колег – Авт.), що виникають на новітньому етапі державотворення перед місцевим самоврядуванням, а саме:

- погіршення складу місцевих рад унаслідок використання пропорційної системи виборів та відсутності системи професійної підготовки для депутатів місцевих рад;
- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з надання соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення;
- невикористання молодіжного інтелектуального ресурсного потенціалу в місцевому розвитку та гендерна нерівність;

- недосконалість, нерозвиненість форм прямої демократії та відсутність у громадян навичок безпосередньої участі у вирішенні місцевих питань [54, с. 125];

- соціальна дезінтегрованість адміністративно-територіальних одиниць та неспроможність мешканців громад до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з ОМС;

- складна демографічна ситуація, пов'язана зі старінням населення та неповерненням молодих фахівців до сільських поселень, що викликає погіршення якості підбору кадрів до ОМС [56, с. 147].

А це в свою чергу актуалізує потребу розширення програм стажування в органах публічної влади, у тому числі за кордоном, участі в міжнародних комунікативних заходах молоді, науковців; удосконалення роботи з узагальнення євростандартів та створення бази світового досвіду, особливо у сфері стандартів муніципальної освіти.

Нарешті, для ефективного функціонування системи органів місцевого самоврядування потрібна їх співпраця з парламентом для створення ефективної моделі місцевої влади, а засадами такої співпраці виступає: 1) обмежена правотворча самостійність на рівні громад; 2) стримуюча і стимулююча функція державного контролю; 3) прозорість фінансової діяльності місцевого управління; 4) законодавче унормування наглядової роботи за діяльністю ОМС; 5) активізація законотворчої роботи асоціацій місцевих рад [56, с. 148].

1.2. Концепція та основні засади реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

При розкритті даного аспекту насамперед ще раз слід наголосити, що в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято

низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Водночас, переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування, а тому існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства.

Наголосимо, що реалізація структурних реформ матиме більш комплексний і стійкий економічний ефект за умови гармонізації їх пріоритетів і етапів з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади [30].

Отже, згідно з *Концепція реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*, перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування: 1) тенденція до погіршення якості та доступності адміністративних, соціальних та інших послуг через ресурсну неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень; 2) загрозна зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та небезпека техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в інфраструктуру; 3) складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); 4) тенденції до розходження державної регіональної політики, місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованість, нерозвиненість форм демократії участі, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист

своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; 5) зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; 6) корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруженості; 7) тенденція до надмірної централізації повноважень та фінансово-матеріальних ресурсів; 8) відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення політичної та соціальної напруги серед сільського населення через порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування [30].

Ці виклики посилюються проблемами правового, законодавчого, та інституційного характеру.

Власне *метою Концепції* є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [30].

У Концепції окреслені *виклики* передбачається розв'язати *шляхом*:

- запровадження обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;

- створення правових умов та державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- недопущення дублювання повноважень, функцій і завдань органів місцевого самоврядування різного рівня, а також органів виконавчої влади на місцях;

- встановлення механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях;

- встановлення механізмів координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [30].

Слід наголосити, що реформування місцевого самоврядування має базуватись на основі Конституції України, законів України та положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватися виходячи з таких *принципів* як: верховенство права та законності; відкритості,

прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності адміністративних та соціальних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; стимулювання економічного зростання територій [1; 30].

Концепція окреслює ключові *завдання* реформ.

1. Забезпечення *доступності та якості* адміністративних, соціальних та інших *послуг*;

2. Визначення *обґрунтованої територіальної основи* для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та соціальних послуг, що надаються цими органами;

3. Створення *належних матеріальних, фінансових та організаційних умов* для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

4. Максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм демократії участі;

5. Встановлення *механізмів державного контролю за законністю рішень* органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг [30].

Слід наголосити, *реалізація Концепції* здійснюється двома етапами: перший - підготовчий (2013 - 2015 рр.); другий - етап впровадження (2015 - 2020 рр.). Кожен із етапів передбачає чітку систему взаємопов'язаних кроків [30; 39, с. 26].

Слід наголосити, що *реалізація* визначених положень *Концепції* сприятиме: 1) правовій, організаційній та матеріальній спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; 2) доступності адміністративних, соціальних та інших послуг, підвищенню їх якості; 3) впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади адміністративних, соціальних та інших послуг; 4) створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях; 5) формуванню ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 6) утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; 7) створенню умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад, зокрема об'єднаних; 8) стимулюванню економічного розвитку територій за рахунок удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; 9) забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади [27; 30].

Окремо слід зупинитися на основних засадах реформування МС та територіальної організації влади в Україні, що логічно впливають з Концепції.

Насамперед необхідно позбутися неефективного спадку попередніх років, зокрема: 1) високої концентрації державної влади з ознаками її узурпації; 2) централізації бюджетних фінансів, їх перерозподіл «вниз» в ручному режимі; 3) великої залежності територій від дій центральної влади та поділу їх на «своїх» та «чужих»; 4) розбалансованості системи МС; 5) безмежної корупції [54, с. 149].

З-поміж основних *напрямів реформ* слід виокремити наступні:

- децентралізація і деконцентрація влади і ресурсів;
- формування ефективного МС і всієї системи територіальної організації влади;
- зміцнення державної служби і служби в ОМС;
- покращення якості та доступності адміністративних послуг;
- зміцнення інститутів прямого народовладдя.

У контексті задекларованих напрямів особлива увага приділена *завданням децентралізації*:

- по-перше, передати більшість повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріпити за ними достатньо фінансових ресурсів;
- по-друге, чітко розмежувати повноваження між органами виконавчої влади та ОМС, а також між різними рівнями ОМС;
- по-третє, посилити відповідальність органів та посадових осіб МС за свої рішення перед виборцями і державою [30].

Слід наголосити, що у контексті запропонованих Президентом України змін до Конституції України, особливої нагальності потребує прийняття проектів законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція)», «Про місцеві органи виконавчої влади в Україні», «Про адміністративно-територіальний устрій» [12; 21; 25].

Зауважмо, що у контексті реалізації Концепції, здійснено перші кроки до реформ, зокрема:

1). Верховна Рада прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад», що має забезпечити фінансово-організаційну кооперацію на місцевому рівні щодо створення стимулів та механізмів об'єднання фінансових та інших ресурсів місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку територій.

2). Для законодавчого забезпечення реформи в межах чинної Конституції України розроблено і потребує першочергового прийняття проекти законів України «Про добровільні об'єднання громад», що очевидно викличе не тільки жваву дискусію.

3). Здійснено перші кроки до реформ у бюджетно-податковій сфері; розширенні повноважень ОМС в сфері містобудування; ЖКГ; правопорядку.

4). Розроблено проекти законів щодо місцевих виборів та референдумів; державної служби та служби в ОМС; реформи в сфері регіонального розвитку [30].

1.3. Результати реформи місцевого самоврядування та децентралізації (за 2015-2016 рр.)

Нами здійснено спробу проаналізувати результати першої та другої хвилі соціологічних досліджень «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», які проводились Київським міжнародним інститутом соціології у жовтні-грудні 2016 року на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» у співпраці та координації з експертами Ради Європи, фахівцями з питань місцевого самоврядування та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. У процесі дослідження

шляхом опитування вивчалися суспільно-політичні настрої дорослих жителів України (у віці 18 років і старше) [104; 105].

На нашу думку такий аналіз вкрай важливий, оскільки дозволяє побачити перші практичні її результати та реальну картину сприйняття реформи децентралізації та МС населенням.

При цьому ми обрали для аналізу ряд проблемних, на нашу думку аспектів наукової проблеми, які дозволяють, по-перше, висвітлити *актуальність реформи місцевого самоврядування і децентралізації та обізнаність населення з процесами реформування*; по-друге, *сприйняття населенням* (насамперед Об'єднаних територіальних громад – далі ОТГ) *результатів зростання доходів місцевих бюджетів*; по-третє, *як сприймає населення можливі наслідки реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади в Україні та яких результатів очікує від її проведення* (курсив наш – Авт.) [105].

Слід наголосити, що більшість населення (64%) продовжує вважати потрібною реформу місцевого самоврядування та децентралізацію, але з них лише 24% вважають її безумовно потрібною. Водночас лише 16% дотримуються думки, що реформа не є потрібною. Якщо порівняти з 2015 роком, то частка тих, хто вважає реформу потрібною, навіть трохи виросла – з 60% до 64%. При цьому, частка тих, хто не вважає так, лишилася такою ж.

Якщо серед тих, хто цікавиться політикою, 80% вважають потрібною реформу місцевого самоврядування і децентралізацію влади, то серед тих, хто не цікавиться – уже лише 47%. З поміж тих, хто не цікавиться політикою, дійсно більше тих, хто вважає реформу непотрібною (21% проти 12% серед тих, хто цікавиться), але водночас серед них значно більше і тих, хто просто не визначився зі своєю думкою або відмовився її назвати (21% проти 12%) [105].

Відмітимо, що рівень обізнаності з реформою місцевого самоврядування і децентралізації влади практично не змінився у порівнянні

з 2015 роком. Як і раніше, переважна більшість населення знає про реформування місцевого самоврядування і децентралізацію (зараз 80% знають про певні кроки у цьому напрямку проти 82% у 2015 році), але при цьому лише 17% жителів стверджують, що вони дуже добре обізнані з цим (проти 19% у 2015 році) [105].

Переважна більшість населення, яке принаймні щось знає про реформу (61%), вважає, що вона відбувається повільно / занадто повільно. Лише 17% говорять про нормальні темпи реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади в Україні. Лише 4% дотримуються думки, що реформа відбувається швидко або навіть занадто швидко. Серед тих, хто (за власною думкою) добре обізнаний з реформою, простежують дещо більш позитивні оцінки темпів – 30% вважають темпи нормальними проти 14% серед тих, хто лише дещо знає / щось чули про реформу. Утім, навіть серед них 56% відзначають, що темпи впровадження реформи є повільними [105].

Зауважимо, що хоча серед жителів ОТГ приблизно стільки ж людей обізнані про кроки з реформування місцевого самоврядування (83% проти 80% серед загального населення), але з них удвічі більше тих, хто вважає себе добре поінформованим (34% проти 17%). Водночас, і серед жителів ОТГ лише чверть вважають, що реформа відбувається нормальними темпами. Натомість більшість говорить про повільні або занадто повільні темпи. Практично серед усіх верств населення не більше чверті дуже добре обізнані з реформою і при цьому більшість відзначає повільними темпи її реалізації [105].

Слід наголосити, що якщо у 2015 році лише 19% відзначали певні зміни на краще у своєму населеному пункті в результаті збільшення місцевих бюджетів, то зараз таких людей майже в 2.5 рази більше – 46%. Причому таке істотне зростання простежується у всіх регіонах України. При цьому 21% змін ще не помітили, але чули про них.

Тобто загалом 67% українців або відчули покращення, або очікують на нього. Лише 5% вважають, що все стало навіть гірше [105]. На нашу думку це свідчить про позитивну динаміку серед людей в їх очікування результатів реформи децентралізації то МС.

Найбільш помітним покращенням ситуації, яке відзначають 71% тих, хто помітив або почув про певні позитивні зміни у своєму населеному пункті, є ремонт покриття вулиць, дворів. Як показало опитування досить багато респондентів відзначили позитивні зміни з освітленням (37%), облаштування соціальної інфраструктури (36%), ремонт бюджетних приміщень (29%). Серед жителів ОТГ 45% відчули певні позитивні зміни внаслідок реформи, і ще 17% знають, що вони заплановані (і ці показники загалом відповідають загальноукраїнським показникам) [105].

У контексті сприйняття можливих наслідків реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади в Україні простежується незначне, але все-таки покращення очікувань від децентралізації влади в Україні. Якщо у 2015 році 42% очікували на покращення ситуації в Україні в цілому внаслідок децентралізації, то зараз уже - 49%. Ще 28% вважають, що нічого не зміниться, і лише 6% вважають, що ситуація погіршиться. Тобто, загалом, очікування населення України є позитивно-нейтральними [105].

Разом з цим, 51% українців вірять, що нинішня реформа місцевого самоврядування і децентралізація сприятиме розвитку громад України, хоча з них лише 8% повністю переконані в цьому. Не вірять у потенціал реформи – 32% населення. Загалом, у всіх регіонах простежується таких «обережний» оптимізм, крім Сходу, де приблизно однакова кількість населення вірять і не вірять у потенціал реформи. [105].

З-поміж тих, хто не вірить, що нинішня реформа сприятиме розвитку громад, близько половини (43%) не змогли пояснити, чому саме вони так вважають. Водночас, відносно найбільш популярними поясненнями є те, що вони не вірять владі і в «її» реформи (19% дають саме таке пояснення) і

те, що нові ресурси будуть розкрадені, а не використані за призначенням (12%).

З-поміж жителів ОТГ, як і серед загального населення, простежується обережно оптимістичне сприйняття децентралізації: 42% очікують на покращення ситуації в країні (і лише 6% очікують на погіршення), а 49% вважають, що вона сприятиме розвитку громад (не вважають так 35%) [105].

Зі зростанням обізнаності зростає оптимізм щодо результатів реформи з децентралізації. Якщо серед тих, хто нічого не знає про реформу, лише 33% очікують на покращення і 34% вірять у те, що це сприятиме розвитку громад (проти 40%, які не вірять), то у випадку тих, кому вже «дещо відомо» уже 49% очікують на покращення ситуації і 51% вважають, що це сприятиме розвитку громад (проти 32%). У випадку же тих, кому добре відомо про реформу, 68% очікують на покращення ситуації в Україні в цілому і 69% вірять, що це сприятиме розвитку громад (проти 25%) [105].

Важливо звернути увагу, що у випадку запитання про вплив на ситуацію в Україні в цілому, не більше 7% очікують на погіршення ситуації. Тобто в найгіршому випадку значна частина населення не стільки «боїться» негативних наслідків реформи, скільки просто мало вірить у її ефективність

Цікавими для аналізу видаються очікувані населенням результати реформи місцевого самоврядування і децентралізації.

У першу чергу, як і в 2015 році, жителі України очікують від децентралізації зменшення корупції (67% хотіли б відчувати такий наслідок, а 41% називають це «очікуваним наслідком № 1» для них). Причому актуальність такого наслідку дещо підвищилася порівняно з минулим роком – з 60% до 67% зросла кількість тих, хто назвав цей варіант одним з топ-3 наслідків, і з 33% до 41% зросла кількість тих, хто назвав його найважливішим наслідком [105].

Другим за рівнем важливості наслідком є поліпшення якості і доступності послуг, причому актуальність такого наслідку також зросла – з 49% до 61% зросла частка тих, хто називає цей наслідок одним з топ-3, і з 16% до 20% зросла частка тих, для кого цей результат є найважливішим.

Іншими важливими наслідками є покращення добробуту громад (відповідно, 46% і 11%), прискорення розв'язання конфлікту на Сході України (29% і 10%) та збільшення можливостей простих громадян впливати на владу (38% і 8%) [105].

Доцільно звернути увагу, що з 47% до 29% зменшилася кількість тих, хто загалом очікує від реформи прискорення розв'язання конфлікту на Сході України (і з 19% до 10% зменшилася кількість тих, для кого це очікування є № 1). Також дещо зменшилося очікування щодо відродження України в цілому (з загалом 32% до 26%). Дещо більше людей загалом очікують на покращення професійності влади (з 17% до 23%).

Серед жителів ОТГ порівняно з населення України в цілому простежується дещо вищий акцент, крім подолання корупції, на покращенні добробуту громад. Загалом, не більше 15% українців очікують на погіршення якості послуг в окремих сферах внаслідок реформи місцевого самоврядування і децентралізації.

Тобто українці в найгіршому випадку скоріше не вірять у зміни, а не «бояться» негативних наслідків [105].

Найбільш позитивні очікування стосуються ремонту і утримання доріг, тротуарів (52% вважають, що якість покращиться, 30% вважають, що нічого не зміниться) і благоустрою (50% і 31%). Але при цьому лише, відповідно, 11% і 10% вірять у значне покращення ситуації.

Отже, в даному випадку коректніше говорити про «обережний» оптимізм.

У випадку інших сфер від чверті до третини очікують на покращення якості, і від третини до половини вважають, що змін не буде, тобто настрої є скоріше нейтрально-позитивні [105].

Населення ОТГ, які і жителі України загалом, мають обережно оптимістичні очікування щодо ефекту реформи місцевого самоврядування в окремих сферах; і абсолютна меншість очікує на погіршення ситуації.

Не могли обійти увагою і питання спроможності реформи самоврядування і децентралізації сприяти розв'язанню конфлікту на сході України. Слід наголосити, що населення України скоріше не вважає, що реформа самоврядування і децентралізація будуть сприяти розв'язанню конфлікту на сході, власе такої думки дотримуються 48%. Вірять у можливість сприяти розв'язанню конфлікту – 31%. При цьому, з 2015 року трохи навіть підвищилися невіра в можливість сприяти розв'язанню конфлікту (у 2015 році не вірили 43%) [105].

Навіть серед тих, хто вважає реформу місцевого самоврядування потрібною, лише 40% очікують, що це сприятиме розв'язанню конфлікту на Сході, а 42% не вірять у це [105]

Як і населення України в цілому, лише чверть жителів ОТГ вважають, що пропоновані сьогодні реформа самоврядування, децентралізація та плановані зміни до Конституції України можуть допомогти у розв'язанні конфлікту.

Висновки до розділу 1

Таким чином обґрунтувавши теоретико-методологічних засади організації місцевого самоврядування в системі публічної влади України можна зробити такі висновки.

1. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в системі публічної влади потребують ґрунтовніших досліджень для подальшого напрацювання науково-теоретичної бази в частині визначення організації системи органів місцевого самоврядування та окреслення її складових. Сьогодні існують певна концептуальна неоднорідність термінів «місцеве самоврядування», а також «територіальна громада» та «місцева влада»; недосконалі принципи, форми, методи діяльності місцевого самоврядування, які перебувають у пропорційній залежності від системи місцевих виборів та волі політичної еліти, представленої в парламенті.

2. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства повинне мати єдине тлумачення у вітчизняному законодавстві і базуватись на ратифікованій Європейській Хартії місцевого самоврядування. Запропоновано удосконалене визначення: *місцеве самоврядування* – реалізоване територіальною громадою право на самоорганізацію місцевого розвитку за умов повного використання місцевих ресурсів за гарантованої державою правової, фінансової та організаційної автономії та за вільного волевиявлення її мешканців.

3. Основні поняття категорійного апарату «організація» місцевого самоврядування розглядається як ініційований державою, органами місцевого самоврядування, територіальними громадами процес визначення і втілення в практику найсуттєвіших зв'язків, принципів, механізмів й інструментів діяльності мешканців територіальних громад, об'єднаних у територіальні колективи осіб або через обрані органи місцевого

самоврядування для спільного управління місцевими справами шляхом ефективного використання всіх доступних ресурсів.

4. Метою *Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

5. Ефективна реалізація основних засадах реформування МС та територіальної організації влади в Україні, що логічно впливають з Концепції, вимагає термінового позбуття неефективного спадку попередніх років, зокрема: 1) високої концентрації державної влади з ознаками її узурпації; 2) централізації бюджетних фінансів, їх перерозподіл «вниз» в ручному режимі; 3) великої залежності територій від дій центральної влади та поділу їх на «своїх» та «чужих»; 4) розбалансованості системи МС; 5) безмежної корупції.

6. До основних *напрямів реформ* слід віднести наступні: децентралізація і деконцентрація влади і ресурсів; формування ефективного МС і всієї системи територіальної організації влади; зміцнення державної служби і служби в ОМС; покращення якості та доступності адміністративних послуг; зміцнення інститутів прямого народовладдя.

7. *Стратегічними напрямами розвитку* територіальних громад визначено: 1) створення сучасної соціальної інфраструктури громади; 2) ефективне використання обмежених природних ресурсів місцевого значення для задоволення потреб громади; якісне надання послуг; 3) підтримку бізнесового середовища та створення максимальної кількості робочих місць шляхом формування сприятливого інвестиційного клімату

на території громади; 4) випереджальну кадрову політику для соціальної сфери; 5) співпрацю з фондами й радами іншого рівня, що дає можливість додаткового співфінансування програм розвитку територіальних громад чи вирішення окремих актуальних питань та посилює місцеві бюджети; 6) співпрацю з громадськістю, у тому числі через консультації з мешканцями громади з актуальних питань.

8. Аналіз соціологічних даних за 2015-2016 роки про перші результати реформи децентралізації та місцевого самоврядування дозволяє резюмувати. Більшість населення обізнана із реформою. Більше 60 % українців вказують на покращення ситуації, або очікують цього. Люди у громадах акцентують увагу на позитивних змінах з освітленням вулиць, облаштуванням соціальної сфери, ремонтом бюджетних приміщень. У порівнянні з 2015 роком простежується хоч і незначна динаміка зростання очікувань на покращення ситуації. «Обережний» оптимізм прослідковуються у половини громадян, що реформа децентралізації і місцевого самоврядування сприятиме розвитку громад України. Наголосимо на важливій, на нашу думку особливості, що українці в найгіршому випадку скоріше не вірять у зміни, а не «бояться» негативних наслідків від проведення реформ.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

2.1. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: генезис, стан, актуальні проблеми вдосконалення

Для ефективного висвітлення цього питання вважаємо за необхідне здійснити короткий історико-правовий дискурс становлення, генези та відповідно правового забезпечення Магдебурзького права – предтечі органів місцевого самоврядування. Це дозволить краще зрозуміти реальний стан правового регулювання місцевого самоврядування в незалежній Україні, окреслити існуючі проблеми та вказати потенційні шляхи їх ефективного розв'язання.

У період Київської Русі і мале віче, і вервь складали віче - збори населення міст та навколишніх територій, які, по-перше, обирали свого представника (війта), а по-друге, слугували тією межею, яка розмежовувала повноваження князя і вільного населення. Специфікою місцевого самоврядування Київської Русі було чітке розмежування повноважень між князем та народними (вічем) зборами. Князь виконував функції щодо встановлення правопорядку шляхом виконання функцій судочинства, слугував фінансовою основою самоврядної одиниці, бо мав право збирати податки. Разом все це дає нам підстави вважати повноваження князя адміністративною основою місцевого самоврядування Київської Русі. Політичними ж правами користувалися віче, які вирішували питання війни та миру, брали участь у судовій системі і взагалі вирішували майбутнє князя, бо саме від віче залежала його каденція [80, с. 68; 97, с. 124]. Назване чітке розмежування повноважень та орієнтація на економічну складову дозволяло місцевому самоврядуванню Київської Русі бути однією з найбільш ефективних моделей управління того часу. На користь цієї думки

слугує факт наявності у місцевому самоврядуванні Русі такого поняття, як колективна власність, у тому числі й на земельні ресурси, тому наявність економічного підґрунтя і завдавала сенсу існування всієї системи місцевого самоврядування. Проте на відміну від європейської практики місцевого самоврядування названа система залишалася нерозвиненою, бо всіма перевагами самоврядування користувалася лише знать і найбільш наближені до князя громадяни [80, с. 69].

Зазначимо, що окреслену вище ситуацію загострив вхід українських земель до Великого Князівства Литовського, де виникає *дворівнева система управління* справами на місцях (війтівства), а головним критерієм поділу на рівні місцевої влади слугує кількість населення. Це стало можливим завдяки впровадженню Магдебурзького права на українських землях, оскільки зазначене право здійснило місцеву революцію у питаннях автономії міських територій. Міста (Львів, Кам'янець-Подільський, Київ) отримали реальну змогу вийти з-під юрисдикції територіальної знаті (феодалів намісників тощо) та власний самоврядний орган (магістрат), який займався фінансовими, соціальними, торговельними, комунальними та іншими питаннями міст [97, с. 125]. Окремого значення Магдебурзьке право надавало судовій системі міста, яка мала два рівні. На першому (адміністративному) рівні колегіально вирішувалися питання щодо забезпечення правопорядку в місті, а на другому (статутному) - вирішувалися вже кримінальні справи щодо злочинів та виносився судовий вирок. Втім реалізація цього права не означала, що міста формували незалежні від державного втручання органи влади. Навпаки, структурно держава виступала гарантією дієздатності Магдебурзького права, оскільки повністю воно реалізується за умови входження міста у склад держави (князівства) [85, с. 74].

З появою *Української козацької держави* на рубежі XVII-XVIII століть спостерігаються тенденції *занепаду самоврядних процесів* в українській історії. Пов'язано це з тим що козацька держава намагалася об'єднати

інститути міського самоврядування із власними сотнями як адміністративно-територіальними об'єднаннями. Складність чи неможливість такого об'єднання полягала у тому, що сотні виконували не організаційні та управлінські функції, а слугували інститутами військово-оборонної організації української козацької держави. Іншими словами, на перший план виходила чітка та зрозуміла військова ієрархія та організація порядку, ніж на зразок Магдебурзького права управлінська діяльність. Остаточний занепад самоврядних процесів в Україні бере свій початок з 1764 року, і пов'язано це з ліквідацією інституту гетьманства та входженням ряду українських територій до складу Російської імперії. Поділяємо позицію науковців, які стверджують, що саме з цього періоду в розвитку місцевого самоврядування в Україні починаються розвиватися два несумісних між собою самоврядні процеси [80, с. 78]. По-перше, наша держава через входження до складу Австро-Угорщини, Речі Посполитої, Румунії, Кримського ханства та Російської імперії була інтегрована до самоврядних процесів в організації та управлінні зазначених держав. По-друге, кожна з територій безпосередньо в самій Україні починає в межах зазначених держав будувати власну модель самоврядних традицій та організацій місцевої влади. Тобто замість побудування єдиної національної моделі самоврядування кожна із частин України (Західна, Східна та Південна) намагалася вивести власну модель на рівень національної української держави [80, с. 79]. Апогеєм названих процесів стало проведення адміністративно-територіальної реформи в Російській імперії у 1785 році коли країна стала адміністративно-територіальною одиницею Росії, де формувалися нові органи місцевого самоврядування - міські думи. Незважаючи на те, що вони обиралися мешканцями міста за куріальною системою (безпосередньо мешканцями цієї території), рішення цих дум носили рекомендований характер, і вся влада безпосередньо належала губернатору як представнику офіційної царської влади. При цьому виконавчим органом міського самоврядування стала управа на чолі з

міським головою, який обирався міською думою, але реальних повноважень він не мав.

Отже, з одного боку, українські міські думи мали ті ж самі права, що і російські, а з іншого - увесь спектр політичних рішень відображав інтереси російської влади без урахування інтересів українського населення. Результатом цього стала *офіційна відміна у 1831 році Магдебурзького права на Лівобережній Україні, а у 1834 році вже у Києві* (курсив наш – Авт.), що означало тотальну централізацію влади всіх рівнів з обмеженим впливом самоврядних інституцій, які, незважаючи на свою наявність, реальної влади не мали і в процесах прийняття будь-яких рішень мали проводити консультації з представниками офіційної влади.

Разом з тим західноукраїнські землі, які входили до складу Австро-Угорщини, Речі Посполитої та Румунії отримали не тільки декларування, але й реальну здатність розвивати Магдебурзьке право, завдяки якому значна кількість міст створила власні міські магістрати, які реально виконували покладені на них функції місцевого самоврядування. Втім розвиток самоврядних процесів проходив у контексті розвитку національних традицій міського самоврядування зазначених держав [66, с. 168]. Тобто західноукраїнські території не розвивали власну національну модель місцевого самоврядування, а інтегрувалися у вже існуючу систему. Наслідком цього стало те, що з розпадом імперій, до яких входили українські території, та появою Української Народної Республіки (УНР) у 1917 році в нашій державі не вдалося навіть сформулювати на рівні концепції національну модель місцевого самоврядування. Наприклад, ст. 5 Конституції УНР проголошувала засади децентралізації влади, де українським землям надавалася значна управлінська автономія. Дозволялося обирати колегіальні органи влади, які мало право вільно користуватися власними природними ресурсами, створювати власні бюджети, втім не було створено головного - організаційно-управлінської моделі за європейським зразком. Власне через відсутність реальних

самоврядних процесів УНР поринула у хаос та безлад, оскільки кожна територія користувалася власною автономією на свій розсуд, що призвело до занепаду держави у 1920 році [80, с. 93].

Саме з цього періоду бере свій початок розвиток та становлення радянської системи місцевого самоврядування в Україні, інституції та процеси котрої залишилися й дотепер. Мова йде про те, що більшовики на місцевому рівні утворили Ради робітників, солдатів та селян, які отримали всю владу на місцях. Тобто самоврядність отримала кількісна більшість мешканців цих територій, і тому земські інституції царської Росії було ліквідовано, а їх майно націоналізовано. Проте, на думку О. Салова, з якою варто погодитися, більшовики створили ці Ради не для реального визнання ними самоврядних функцій, а для того, щоб прибічники більшовиків змогли реалізувати власні класові інтереси, що мало за мету збільшити авторитет нової влади. Як показала практика реалізації політичних рішень, більшовики ставилися до місцевого самоврядування негативно. Наприклад, Рада Народних комісарів 29 грудня 1917 року прийняла декрет «Про створення Комісаріату з місцевого самоврядування», завданням якого були: координація діяльності міських і сільських земських установ, надання управлінських функцій з користування економічними та бюджетними ресурсами, надання їм компетенції вільно розпоряджатися майном територій тощо. Проте вже 18 березня 1918 року Раднарком ліквідував згаданий комісаріат, розпустив місцеві влади, а землі та майно націоналізував, при цьому зробивши власність колективною, але недоторканною для більшості громадян. Тобто в Україні з цього часу відбувається повна ліквідація самоврядних процесів, а сам інститут остаточно занепадає [80, с. 102].

Слід відмітити, що загальним сенсом системи місцевого самоврядування було те, що вони утворювали собою регіональний структурний рівень однієї централізованої системи, де, з одного боку, вони виступали органом офіційної державної влади, а з іншого вони являли

собою орган місцевої влади, котрий одночасно реалізував своєю наявністю принципи демократично-радянської централізації. Названий різновид централізації являв собою допущення виконання самоврядними органами влади обмеженої кількості функцій (наприклад, організація дозвілля населення, управління комунальним господарством, забезпечення правопорядку), які мали на меті здійснення диктатури пролетаріату, проте це зводилося до формальних процедур, оскільки реальну владну компетенцію мала адміністративно-командна організація держави [80, с. 104]. Іншими словами, якщо місцеве рішення не задовольняло центр, воно автоматично скасовувалося без попереджень та роз'яснення причин.

Отже, для Української РСР характерна була ліквідація місцевого самоврядування, централізація й одержавлення місцевого життя (курсив наш – Авт.). Окремо слід відзначити спроби розвитку громадського комуністичного самоврядування у 1956-1964 рр., але згодом посилюється централізм та одержавлення місцевого життя (1965-1982 рр.) [80, с. 105; 97, с. 135].

Відмітимо, що аналіз законодавства та практики діяльності місцевих Рад на різних етапах існування радянської моделі влади в Україні дозволяє виокремити деякі їх характерні риси:

- по-перше, усі Ради були об'єднані в єдину систему органів державної влади, створену на основі ст. 3 Конституції УРСР 1978 р.: «Організація і діяльність Радянської держави будуються відповідно до принципу демократичного централізму: виборності всіх органів державної влади знизу доверху, підзвітності їх народові, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих». Реалізація цього принципу призвела до того що діяльність місцевих Рад базувалася на основі дотримання пріоритету «загальнодержавних» інтересів без урахування інтересів населення (курсив наш – Авт.);

- по-друге, досить суперечливою була в Радянському Союзі діяльність Рад народних депутатів. З одного боку, постійно вказувалося на

необхідність зміцнення їх матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам підприємств, установ і організацій, що обслуговували населення, з іншого Радам нічого, власне, не передавалося. Усе зосереджувалось у руках партійних комітетів, які свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів. Як наслідок правова, фінансова і матеріально-технічна база Рад народних депутатів була слабкою, вони перебували у скрутному становищі. Усі рішення Рад узгоджувалися з відповідними партійними комітетами, що призвело до того, що Ради більше керувалися партійними рішеннями, ніж законами. За цих умов Ради народних депутатів не могли забезпечувати повне народовладдя, виконувати закріплені Конституцією УРСР повноваження. І це, на думку І. Плюща, не вина Рад народних депутатів, а їхня біда, адже саме таку модель винайшла колишня адміністративно-командна система [80, с. 126].

Таким чином, у період входження України до складу Радянського Союзу реальне місцеве самоврядування було відсутнім. Згідно зі статтею 78 Конституції Української РСР 1978 року всі Ради, починаючи від Верховної Ради і закінчуючи сільськими, складала єдину систему представників органів державної влади.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 року. Був прийнятий 7 грудня 1990 року Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», де місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [66, с. 213].

Слід наголосити, що Конституція України від 28 червня 1996 року конституційно закріпила існування місцевого самоврядування в Україні і

визначила в загальних рисах повноваження його органів, що стало гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування [1].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений Верховною Радою України 12 червня 1997 року, є законодавчим оформленням принципово нового етапу розвитку місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття нової Конституції. Досягнення цього етапу, на думку провідних теоретиків та практиків місцевого самоврядування, криється у *розподілі всіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані (державні)* (курсив наш – Авт.) [12]. Останнє, за європейською теорією місцевого самоврядування, і виступає його фундаментальною ознакою. Актуальність дослідження правових основ місцевої влади в Україні полягає в нагальній необхідності реформування цього інституту та забезпечення проведення муніципальної реформи і, як наслідок, – у децентралізації влади та розмежуванні функцій і повноважень органів місцевого самоврядування. У цьому контексті головним завданням є уникнення правових колізій та приведення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування до європейських стандартів. Сьогодні наявність інституту місцевого самоврядування вказує на існування можливості здійснення народом належної йому влади [12; 80, с. 134]. При цьому не треба забувати і про певні правові межі, в яких діють органи місцевого самоврядування. Пріоритетними джерелами права місцевого самоврядування є Конституція і закони України, хоча природно, що більшість питань у цій сфері має регулюватися локальними актами – статутами територіальних громад, рішеннями, прийнятими шляхом місцевих референдумів, актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Серед *основних етапів законотворчого процесу*, пов'язаного з правовим регулюванням діяльності місцевої влади в Україні, на нашу думку, необхідно виділити такі:

1. Перший рушійний етап – розподілення державної влади на окремі гілки та відповідно розмежування повноважень органів влади і місцевого самоврядування, починаючи з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України [102] та Акта проголошення незалежності України [102] і закінчуючи прийняттям законів України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р. та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [102]. Власне на підставі цих законодавчих актів було визначено правовий статус місцевих органів виконавчої влади і встановлено виконавчу вертикаль від Президента України до обласних і районних державних адміністрацій.

У той же час відбулося формальне роздержавлення місцевих рад, які почали визначатися лише як органи місцевого (у селах, селищах, містах) і регіонального (в районах і областях) самоврядування; законодавчо було проведено розмежування власних і делегованих державних повноважень, що делегувалися виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів; на рівні районних та обласних рад не було законодавчо передбачено право створювати власні виконавчі органи [102].

2. Наступним важливим етапом стало прийняття Конституції України [1] і, як наслідок, такі важливі кроки: ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 р. [27], прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] та «Про місцеві державні адміністрації», а також упровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [102].

Слід ще раз наголосити, що першоосною розмежування функцій і повноважень державної та місцевої влади залишається Конституція України, оскільки вона визначає принципові межі функцій і повноважень як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування з метою запобігання їх змішуванню. І лише доповнення до

самої Конституції у сфері функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можуть призвести до зміни існуючого конституційного розмежування цих функцій і повноважень [1; 102].

Ключові засади відносин місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій, визначені законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», зводяться до таких принципів:

1) чітке розмежування сфер відання, функцій і повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

2) юридично гарантована заборона втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення місцевим самоврядуванням власних повноважень;

3) належний контроль з боку місцевих державних адміністрацій за виконанням місцевим самоврядуванням делегованих повноважень державної виконавчої влади;

4) законодавче забезпечення механізму цивілізованого розв'язання конфліктів (судовий і адміністративний порядок) [12; 102].

Слід зауважити, що при розробці Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» не було використано чітких критеріїв розмежування повноважень органів влади та самоврядування [12]. Це призвело до того, що до владних повноважень районних і обласних рад було віднесено такі, що через конституційну систему територіальної організації влади в Україні можуть становити лише компетенцію органів виконавчої влади. З іншого боку, низка життєво важливих для територіальних громад функцій не підкріплена владними повноваженнями. Це, зокрема, стосується функції

забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

3. Третій етап можна назвати періодом проведення реформ в органах влади та місцевого самоврядування, який розпочався всередині 1999 року та продовжується до сьогодні.

На цьому етапі було прийнято низку нормативно-правових актів як Президента України, Кабінету міністрів України, так і недержавних громадських утворень, які стосуються проблем повноважень органів влади та місцевого самоврядування. Серед таких документів необхідно виділити Концепцію адміністративної реформи в Україні»; Концепцію державної регіональної політики; Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні»; Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 - 2014 рр.»; Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою»; Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [29; 30]; Концепцію реформування публічної адміністрації та ін.

Однією з важливих проблем, яка простежується в цих документах, є проблема вдосконалення діяльності органів влади та місцевого самоврядування в частині функціонального розмежування повноважень цих органів. Проте в цих документах недостатньо уваги приділяється питанню створення механізму забезпечення прав місцевого населення шляхом розмежування цих повноважень. Особливо це стосується нормативно-правових актів, що регламентують шляхи реформування діяльності органів влади та самоврядування.

Зазначимо, що за останні роки (2011 - 2014 рр.) на державному рівні було здійснено чимало спроб поновити процедуру реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Чого варті

тільки кілька проектів, розміщених на сайті Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [76], – «Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»; «Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні» (підготовлений Асоціацією міст України); «Проект Концепції територіальної організації влади в Україні» (підготовлений Українською асоціацією районних та обласних рад) та ін [29;3024].

Так, проект Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентіві України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [30] передбачав поетапне виконання плану реформування місцевого самоврядування, зокрема 2012 року – «розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та визначення повних і виключних власних повноважень, прав та відповідальності органів місцевого самоврядування за надання послуг жителям відповідних територіальних громад». У період з 2013 до 2015 року – «визначення повноважень органів місцевого самоврядування районів та областей» [29; 30].

Також розроблені різними державними та недержавними установами проекти законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» (проекти 2010 р.); «Про об'єднання територіальних громад» (проект 2011 р.) [25]; «Про місцеве і регіональне самоврядування в Україні» (проект 2012 р.) [25]; «Про службу в органах місцевого самоврядування» (проекти 2013 р.) [25] на початок 2014 р. залишаються на стадії «доопрацювання».

Складається враження, що законодавцю простіше здійснювати реформи шляхом внесення окремих змін до чинного законодавства. Про це

говорять, наприклад, зареєстровані на офіційному веб-порталі Верховної Ради України проекти щодо змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у частині безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості) та «Про місцеві державні адміністрації» (у частині процедури призначення на посади) тощо [26]. Залишається незрозумілим факт дисонансу між активністю розробки таких актів і безрезультатністю прийняття їх на рівні чинних законів. Нехай і з чималим редагуванням і врахуванням зауважень.

У період 2015-2017 років законодавча робота щодо децентралізації та реформи місцевого самоврядування українським парламентом була продовжена. З метою створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [93], метою якого є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; забезпечення сталого розвитку відповідних територій тощо [93]. Верховна Рада України також прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [93].

Не менш важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України «Про засади державної регіональної політики». Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [93].

Наступним кроком у реформуванні місцевого самоврядування на засадах децентралізації стало прийняття низки законів, якими врегульовуються питання передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Серед 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 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»

Для законодавчого врегулювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування було внесено ряд змін в Бюджетний та Податковий кодекс. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» врегулював питання розширення дохідної бази місцевих бюджетів [93]. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» запровадив акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива в місцевий бюджет, надав право місцевим органам влади встановлювати ставки податку на нерухоме майно для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості [93]. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» вирішено питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також контролю за додержанням останніми бюджетного законодавства [93].

Новацією українського законодавства у сфері місцевого самоврядування стали норми Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища», якими врегульовано статус старости села та селища, визначено поняття

«старостинський округ» - частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста [93].

Слід наголосити, що у період з 2014 по 2017 роки сформовано значний масив нормативно-правових актів у сфері реалізації реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації, зокрема щодо добровільного об'єднання територіальних громад, їх співробітництва, передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, фінансової децентралізації, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування.

Подальшого законодавчого врегулювання потребують питання: 1) внесення зміни до Конституції України щодо децентралізації влади та засад і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України; 2) питання щодо служби в органах місцевого самоврядування; 3) управління земельними ресурсами в межах територій об'єднаних територіальних громад; 4) державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення та місцевого референдуму.

Таким чином, історико-правовий *аналіз законотворчого процесу становлення правового регулювання місцевої влади в Україні* (курсив наш – Авт.) показав доцільність виділення таких трьох етапів:

1. *Перший етап*: від прийняття Декларації про державний суверенітет України до встановлення виконавчої вертикалі влади і виокремлення органів місцевого та регіонального самоврядування.

2. *Другий етап*: від прийняття Конституції України до визначення правового статусу органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії між собою.

3. *Третій етап:* від впровадження основних положень адміністративної реформи в Україні до спроб формування сучасної системи місцевого самоврядування та організації на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, який ще потребує удосконалення та завершення.

Незважаючи на здійснення вказаних вище етапів законотворчості, чинне законодавство та розроблені проекти нормативно-правових актів у сфері реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування не дають сьогодні конкретної відповіді на питання, які стосуються запровадження дієвих механізмів розмежування повноважень органів влади та самоврядування, а також забезпечення владою тих можливостей територіальних громад, які дозволять реалізувати на належному рівні права місцевого населення.

Очевидно варто погодитися з тими науковцями, які з-поміж шляхів вирішення цієї проблеми називають:

- по-перше, чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування;

- по-друге, розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування щодо передання вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах;

- по-третє, удосконалення інституту відповідальності органів місцевого самоврядування; прийняття спеціального закону, який визначить порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень і матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень [102; 26].

Проте, враховуючи, що в останній період часу в Україні спостерігається наявний дисбаланс між гілками влади та сферою реалізації їх повноважень, можна сподіватися, що тільки врегулювання проблем на політичному рівні зможе дати можливість досконало вивчити та прийняти той загальний пакет законів, які так необхідні для ефективної діяльності місцевої влади.

2.2. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні

Насамперед зазначемо, що гарантію в загальнотеоретичному аспекті прийнято визначати як певне явище, яке забезпечує досягнення відповідного результату. На сьогодні у ст. 140 Конституції України закріплено «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення» [1]. Проте *право на здійснення місцевого самоврядування залишиться черговою декларативною нормою доти, доки не буде функціонувати ефективна система його гарантій* (курсив наш – Авт.). Причому захисту підлягають як безпосередньо права громадян на здійснення місцевого самоврядування, так і права органів місцевого самоврядування, за допомогою яких громадяни здійснюють місцеве самоврядування. Слід відмітити, що у літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування є дискусійним. Так, Ю. Д. Казанчев і О. М. Писарев пов'язують гарантії місцевого самоврядування із утворенням та існуванням правових, організаційних та матеріально фінансових умов для діяльності населення щодо здійснення місцевого самоврядування. В. В. Кравченко та М. В. Пітцик, вважають, що гарантії - це економічні, політичні, правові та інші умови та засоби, що забезпечують повну й ефективну реалізацію прав місцевого самоврядування та їх надійний захист. М. І. Корнієнко розглядає гарантії місцевого самоврядування як комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування

територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування [34, с. 124]. Існує також інша точка зору, згідно з якою В. П. Каніщев пропонує визначати гарантії місцевого самоврядування як фактори, які забезпечують реальність прав і обов'язків місцевого самоврядування їх фактичної реалізації громадянами, посадовими особами та органами місцевого самоврядування. В цьому визначенні підкреслюється, що держава повинна гарантувати не тільки реальну можливість здійснення прав місцевого самоврядування, але й реальну можливість і обов'язковість виконання обов'язків, які покладаються на місцеве самоврядування [34, с. 125].

Отже, проаналізувавши викладені погляди зазначимо, що питання про визначення поняття «гарантії місцевого самоврядування» знаходиться на стадії становлення, оскільки ця правова категорія перебуває в динаміці і піддається впливу різних суспільних фактів, які в процесі розвитку надають якісного нового змісту означеній правовій категорії.

Важливим є з'ясування питання про *об'єкт гарантій місцевого самоврядування*, тобто того, що має гарантуватися. Більшість авторів використовують термін, закріплений в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», - «гарантія місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб», також вживаються терміни «гарантії місцевого самоврядування», «гарантії захисту місцевого самоврядування», «гарантії здійснення місцевого самоврядування», «гарантії організації та здійснення місцевого самоврядування» «гарантії прав місцевого самоврядування», тощо. Звідси об'єктом називають або «місцеве самоврядування» у цілому, або його «захист», «організацію», «діяльність» «права» тощо [34, с. 128]. Зі змістової точки зору правова категорія «права місцевого самоврядування» є інтегральною, складною чи комплексною, як і будь-яке інше конституційне право. Іншими словами, у змісті прав місцевого самоврядування виділяють окремі, більш конкретні й деталізовані правомочності громадян у галузі муніципального самоврядування. Вказане право можна розглядати як: 1)

суб'єктивне, тобто індивідуальне, особистісно-конкретне право громадянина, що мешкає в місцевому територіальному колективі; 2) колективне право окремих груп громадян чи більшості дорослого населення муніципального утворення; 3) право представників громадян, членів територіальної громади, яке реалізують сформовані ними органи місцевого самоврядування чи їх посадові особи на здійснення належних їм повноважень у вирішенні питань місцевого значення [12; 34, с. 132].

З-поміж прав місцевого самоврядування, які потребують якісного оновленого підходу до їх гарантування як необхідної умови реалізації у дійсності, можна назвати: 1) право обирати та бути обраним в органи місцевого самоврядування; 2) право на участь у місцевому референдумі; 3) право на відкликання депутата місцевої ради, члена виборного органу місцевого самоврядування чи його посадової особи; 4) право на врахування власної думки членів територіальної громади з питань зміни меж адміністративно-територіальної одиниці; 5) право на правотворчу ініціативу; 6) право на територіальне громадське врядування, 7) право на участь у громадських слуханнях; 8) право на участь у зборах та конференціях громад; 9) право брати участь в опитуванні громадян; 10) право звернення до органів місцевого самоврядування; 11) право займати виборні посади в органах місцевого самоврядування, а також право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування [34, с. 135].

Таким чином, вказані муніципальні права громадян, які є першоосновою прав місцевого самоврядування, потребують розробки відповідної системи гарантій прав місцевого самоврядування. До передумов ефективної реалізації прав місцевого самоврядування слід віднести *реальний демократичний, правовий державний режим і соціальну державність, спрямовані на дотримання і гарантування фундаментальних прав окремих громадян і територіальних громад самостійно розглядати і вирішувати питання місцевого значення, розпоряджатись муніципальною власністю, виховувати в населення політико-правову культуру* (курсив наш

– Авт.) та інформувати його про наявність прав і способи їх використання [44, с. 179].

Розглянемо *основні ознаки*, притаманні гарантіям прав місцевого самоврядування в Україні: 1) *нормативність* - гарантії прав місцевого самоврядування закріплено насамперед в Конституції та законодавстві України; 2) *системність* - зумовлюється насамперед принципом системності права, дозволяє визначити підпорядкованість гарантії прав місцевого самоврядування та визначити їх системну класифікацію; 3) *цілеспрямованість* - дозволяє відрізнити дане правове явище від інших, таких як суб'єктивне право, юридичний обов'язок, виділити його до самостійної категорії, якщо правове явище не забезпечує досягнення мети, яку закладено у певному явищі, воно не може вважатись гарантією. Мета ж гарантії прав місцевого самоврядування - безперешкодна та ефективна реалізація муніципально-правових відносин, здійснення діяльності держави та її органів у сфері місцевого самоврядування, відповідна трансформація та розвиток муніципального устрою та його будівництва; 4) *процесуальність* - реалізація закладеної в гарантіях мети передбачає наявність дій, без яких неможливе досягнення позитивного результату. Гарантії прав місцевого самоврядування визначаються поведінкою, реальною діяльністю територіальних громад, жителів - членів цих громад, а також органів підприємств, установ, організацій та їхніх посадових осіб щодо вирішення питань місцевого значення, тобто відповідних суб'єктів; 5) *матеріальність* – ця ознака характеризується тим, що гарантії прав місцевого самоврядування містяться і закріплені в нормах права, втілюються в актах правозастосування. Обов'язковою передумовою можливої належної поведінки особами які здійснюють владні повноваження при участі у здійсненні органами місцевого самоврядування своєї компетенції, слугують правові акти, що визначають умови, за наявності яких певні особи набувають конкретного суб'єктивного права і мають відповідний юридичний обов'язок [34, с. 146]. Адже, як зазначає Д.

Керімов, правова можливість є лише потенцією соціальної дійсності. Проте правова можливість нерозривно і органічно пов'язана із соціальною дійсністю, яка є її продуктом, властивістю, стороною, моментом і розвитком. Вона характеризує стан даної дійсності з урахуванням її руху і змін, є «проміжною ланкою» між дійсністю та її майбутнім станом. При аналізі категорії правової можливості слід вирізняти два взаємопов'язаних аспекти: а) можливість створення того чи іншого правового акта (чи правової норми); б) можливість того чи іншого варіанту, шляху методу його практичної реалізації. Тим самим виявляється процес перетворення правової можливості в правову дійсність, адже гарантії містяться в необхідній для реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування політико-правовій та соціально-економічній обстановці, виходять із загальних принципів права, а також закріплюються в національному законодавстві, міжнародно-правових документах, локальних нормативно-правових актах, відображаються у місцевих звичаях та традиціях. Тому діяльність осіб, які беруть безпосередню участь у створенні правових норм, що повинні здійснювати гарантування прав місцевого самоврядування в Україні, має першочергове значення і може вважатись матеріальною ознакою їх гарантій; б) *постійний характер дії гарантій та детермінованість* повноважень суб'єктів місцевого самоврядування – йдеться про наявність дій чи подій, з якими норми права пов'язують настання юридичних наслідків - обов'язковість поведінки відповідних суб'єктів - вказує на період дії гарантій, а згідно з конституційним принципом організації і діяльності суб'єктів місцевого самоврядування маємо чітку детермінованість їх повноважень. Наприклад, в діяльності такого суб'єкта місцевого самоврядування, як місцева рада функціонування механізму гарантій починається після настання юридичних фактів, які визначають умови надання депутатських повноважень, і закінчуються припиненням повноважень депутата місцевої ради, тобто закінченням тих чи інших подій та дій (сесії, засідання тощо) чи досягненням мети,

закладено в нормі права про можливу чи належну поведінку депутата; 7) *структурованість* - оскільки органи місцевого самоврядування, як будь-який механізм, мають певну структуру в процесі здійснення ними визначених повноважень, то й гарантії, які забезпечують їх повноцінне функціонування теж мають певну внутрішню структуру [34, с. 153].

Отже, аналіз поняття гарантій прав місцевого самоврядування дозволяє виділити такі специфічні ознаки 1) нормативність; 2) системність; 3) цілеспрямованість; 4) процесуальність; 5) матеріальність; 6) постійний характер дії гарантій та детермінованість повноважень суб'єктів місцевого самоврядування; 7) структурованість [44, с. 189].

У контексті вищевикладеного, з врахуванням єдності виділених специфічних ознак, Г. Абасов пропонує визначити правову категорію «гарантії прав місцевого самоврядування» як необхідну для набуття, володіння, користування та розпорядження муніципальними правами та свободами систему взаємопов'язаних умов, засобів, способів, механізмів забезпечення та реалізації (які мають відповідний вплив лише після настання юридичних фактів, з якими пов'язується набуття повноважень) діяльності територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, за допомогою якої забезпечується безперешкодне та ефективне здійснення прав місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення [34, с. 178].

Підсумовуючи, зазначимо, що усі соціальні умови, фактори, явища, що входять до процесу створення системи місцевого самоврядування, які впливають на нього, створюють соціальний фон (середовище), розглядаються на предмет їх гарантуючої сили через юридичну призму та юридичний еквівалент, через ті критерії, вироблені юридичною наукою, які дозволяють вимежувати загальні передумови реальності гарантованості місцевого самоврядування від власне гарантій його реалізації в аспекті становлення України як демократичної, соціальної, правової держави. Суспільство чекає від юридичної науки не декларативних висловлювань

про гарантованість місцевого самоврядування Конституцією та системою законодавства України, а вироблення таких юридичних засобів, які цілеспрямовано впливали б на умови і передумови реалізації норм права, в яких закріплюються права місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

Вищевикладене дає підстави зробити висновки.

1. Можна говорити про певну універсальну системи уявлень про місцеве самоврядування. Таких систем ряд науковців (зокрема М. В. Примуш, Ю. О. Коваль та ін.) виокремлюється три: 1) *перша система аналізу* розкриває специфіку розвитку місцевого самоврядування крізь його історичну природу ускладнення структури, де виокремлюються: а) колоніальна модель місцевого самоврядування, яка стала продовженням держав-метрополій часів Австро-Угорщини та Російської імперії; б) реакційно-національна модель, що виникла як результат взаємодії Гетьманату і Директорії (1917-1918 рр.); в) радянська модель (1920-1991 рр.), що стала системою вертикальної ієрархії підпорядкованості спеціально-створених органів місцевої влади-Рад; г) модель перебудови та раннього українського націоналізму (1985-1991 рр.); д) сучасна українська модель місцевого самоврядування (з 1991 р.); 2) *друга система* буквально розуміє вимогу щодо цілісності підходу і пропонує вивчати виключно сучасний стан місцевого самоврядування в Україні, де воно розуміється як комплексне, багатоаспектне явище, яке ще не має досить точного та єдиного наукового визначення.

2. У науковій літературі помітна поліфонія підходів до характеристики місцевого самоврядування. Спільним для різних концепцій є розгляд місцевого самоврядування як основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, який полягає у встановленні децентралізованої системи управління фінансово і організаційно відокремленої від державних органів. Конституційний принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування в Україні (ст. 7) існує поряд із принципом поділу державної влади, доповнюючи поділ по горизонталі градацією по вертикалі. Виступаючи як окремий спосіб здійснення

народом влади, що йому належить, як форма народовладдя (що впливає зі ст. 5 Основного Закону України), місцеве самоврядування є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління, вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію і самофінансування. Місцеве самоврядування може розглядатися як право громадян, населення певної території самостійно вирішувати питання місцевого значення.

3. Аналіз *законотворчого процесу становлення правового регулювання місцевої влади в Україні* показав доцільність виділення таких трьох етапів: *перший етап* - від прийняття Декларації про державний суверенітет України до встановлення виконавчої вертикалі влади і виокремлення органів місцевого та регіонального самоврядування; *другий етап* - від прийняття Конституції України до визначення правового статусу органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії між собою; *третій етап* - від впровадження основних положень адміністративної реформи в Україні до спроб формування сучасної системи місцевого самоврядування та організації на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, який ще потребує удосконалення та завершення.

4. Незважаючи на здійснення вказаних вище етапів законотворчості, чинне законодавство та розроблені проекти нормативно-правових актів у сфері реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування не дають сьогодні конкретної відповіді на питання, які стосуються запровадження дієвих механізмів розмежування повноважень органів влади та самоврядування, а також забезпечення владою тих можливостей територіальних громад, які дозволять реалізувати на належному рівні права місцевого населення. Варто погодитися з тими науковцями, які з-поміж шляхів вирішення цієї проблеми називають: 1) внесення зміни до Конституції України щодо децентралізації влади та засад

і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України; 2) питання щодо служби в органах місцевого самоврядування; 3) управління земельними ресурсами в межах територій об'єднаних територіальних громад; 4) державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення та місцевого референдуму 5) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування; 6) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування щодо передання вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; 7) удосконалення інституту відповідальності органів місцевого самоврядування; прийняття спеціального закону, який визначить порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень і матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень.

РОЗДІЛ 3

ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

3.1. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядування в Україні та країнах Європейського Союзу

Насамперед зупинимося на аналізі перспектив впровадження принципу субсидіарності в організацію та діяльність місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду країн Європейського Союзу.

Українські вчені, проаналізувавши стан функціонування місцевого самоврядування в Україні, наголошують на тому, що спрогнозувати розвиток інституту місцевого самоврядування можна більш-менш точно виключно через виявлення впливу політичної системи держави. Численні дослідження українських науковців дають підстави стверджувати, що для кращого розуміння місцевого самоврядування слід проаналізувати виникнення та існування різних моделей місцевого самоврядування, звернути особливу увагу на ту модель, яка найкраще відповідає рівню розвитку місцевого самоврядування в Україні. В Україні тривають активні дискусії вітчизняних учених-практиків щодо самоврядування, яка повинна не лише абсолютно відповідати європейським стандартам місцевого самоврядування а й гарантувати надання послуг кожному мешканцю щодо забезпечення достатньої якості життя відповідно шляхом вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення. У кожній з існуючих моделей місцевого самоврядування територіальна громада займає чільне місце у системі місцевого самоврядування, оскільки є його первинним суб'єктом, основним носієм його завдань і функцій, проте відіграє різну роль щодо надання своєму мешканцю послуг щодо забезпечення достатньої якості життя [85, с. 68].

З огляду на перспективу запровадження принципу субсидіарності в організацію та діяльність місцевого самоврядування в Україні науковець І. Софінська пропонує:

1. Законодавчо закріпити і визначити питання місцевого значення шляхом внесення змін до ст. 1 базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року. Підтримуємо думку українських учених про те, що основними критеріями для розмежування та визначення питань місцевого значення повинні бути такі: 1) питання, які належать до кола інтересів мешканців територіальної громади; 2) питання, для вирішення яких існують необхідні матеріально-фінансові, технічні та кадрові ресурси; 3) питання, вирішення яких можуть проконтролювати мешканці територіальної громади та дати об'єктивну оцінку діяльності представницьких і виконавчих органів територіальної громади, їх посадових осіб щодо цього [89, с. 45]. Далі дослідниця зазначає: «Саме тому, вважаємо, що ст 1 базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року слід доповнити текстом такого змісту: «питання місцевого значення це питання, які належать до кола інтересів мешканців територіальної громади, які повинні бути вирішені на рівні їх виникнення територіальною громадою (і представницькими чи виконавчими органами та їх посадовими особами) на підставі наявних матеріально-фінансових, технічних та кадрових ресурсів» [89, с. 46]. Підтвердження слухності такої думки знаходимо у рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій України від 13 липня 2001 року. Так, в абзаці 2 пункту 4 цього рішення, з огляду на застосування принципу субсидіарності у місцевому самоврядуванні, йдеться про те, що: «Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положенням пункту 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого

самоврядування, відповідно до якого місцева влада (а саме органи місцевого самоврядування нижчого територіального рівня, їхні виконавчі органи, їх посадові особи) в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучене із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу» [31].

2. Доповнити ст 4 базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року і ст 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення» № 2625 від 10 липня 2001 року принципом субсидіарності який небезпідставно вважається одним із конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні [12]. Питання застосування принципу субсидіарності має давню генеалогію оскільки взаємопов'язане з розвитком місцевого самоврядування на підставі успішного функціонування самостійної та самодостатньої територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень. Та, *насамперед, принцип субсидіарності безпосередньо пов'язаний із адекватним розподілом повноважень* (курсив наш – Авт.) у чітко визначених сферах суспільного життя, коли органи місцевого самоврядування вищого територіального рівня виконують повноваження делеговані їм органами місцевого самоврядування нижчого територіального рівня, їхніми виконавчими органами, їх посадовими особами, які ними не можуть бути виконані самостійно. Саме тому І Софінська вважає за необхідне розглядати *субсидіарність як один з конституційних принципів місцевого самоврядування*, на підставі якого має бути проведене адекватне розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня з метою забезпечення ефективної діяльності територіальної громади (її представницьких і виконавчих органів та їх посадових осіб, здатної самостійно вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення [89, с. 57].

Відмітимо, що на переконання українських учених-правників, основною причиною цього є так звана конкуренція повноважень між представницькими і виконавчими органами територіальної громади, їх посадовими особами, дублювання та абсолютно нечіткий та невмотивований розподіл цих повноважень без використання принципу субсидіарності. Саме застосування принципу субсидіарності передбачає проведення чіткого розмежування сфер соціального життя з метою оптимального вирішення питань місцевого значення, які акумульовані на найближчому до людини рівні.

Підтвердження цієї думки знаходимо в інформаційній довідці Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 20 серпня 2010 року про «Основні проблеми місцевого самоврядування в Україні», де чітко сказано, що недосконалість законодавства про місцеве самоврядування в Україні стала причиною частих конфліктів між суб'єктами конституційно-правових відносин, а саме між представницькими і виконавчими органами територіальної громади та їх посадовими особами [85, с. 89].

Саме принцип субсидіарності є основною підставою адекватного розподілу владних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня і визначає певну послідовність у вирішенні ними питань місцевого значення.

В Україні ідея адекватного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на підставі застосування принципу субсидіарності повністю і безпосередньо викликає чимало зауважень і залежить, насамперед, від ефективної реалізації таких критеріїв:

а) тісної взаємодії та співпраці між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (йдеться, насамперед, про співпрацю та взаєморозуміння між сільською, селищною, міською радами,

а також районною і обласною радами, що виражають спільні інтереси територіальних громад);

б) раціонального поєднання загальнодержавних інтересів із інтересами та особливостями регіонів та місцевостей (йдеться про заборону втручання місцевих органів державної виконавчої влади у виконання повноважень органами місцевого самоврядування різного територіального рівня, а також про припинення конкуренції та дублювання їхніх повноважень);

в) ефективного використання природно-ресурсного та промислово-фінансового потенціалу регіонів та місцевостей [89, с. 79].

На думку тієї ж Ірини Софінської, саме наявність у територіальній громаді (її представницьких і виконавчих органів, їх посадових осіб) організаційних ресурсів доводить те, що, по-перше, ці органи не є елементами державного апарату, а тому не належать до його системи; по-друге, ці органи повинні мати можливість самостійно визначати свою структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління місцевими справами [89, с. 83]. Ще у 2005 році було запропоновано проект концепції програми міжсекторного співробітництва з питань ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку в Україні. Даний проект передбачав що ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку – це: а) процес управління ресурсним потенціалом територіальних громад, їх об'єднань чи органів, які представляють їх спільні інтереси; б) процес, який включає визначення, використання, компенсацію і трансформацію достатніх, дефіцитних потенційних та надлишкових ресурсів (матеріально-фінансових, технічних тощо) з метою задоволення громадських потреб цих територіальних громад та їх об'єднань. Підтримуємо думку авторів вищезгаданого проекту Концепції, які вважають основними видами таких ресурсів: фінансово-економічні; земельні та майнові; енергетичні; інтелектуальні; соціально-культурні; громадсько-політичні; соціально-психологічні, ідеологічні та іміджеві організаційно-правові тощо [89, с. 104].

3. До розділу II базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року доцільно додати главу, в якій на законодавчому рівні були б чітко передбачені повноваження органів місцевого самоврядування різного територіального рівня з метою забезпечення ефективного вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення [89, с. 121].

Наголосимо, що на підставі аналізу чинного законодавства країн ЄС вважаємо, що було би логічним до сфер *повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня* в Україні віднести: 1) затвердження програм регіонального розвитку; 2) підготовку та перепідготовку спеціалістів в інститутах і академіях розвитку регіональної науки; 3) утримання доріг регіонального значення та транспортної інфраструктури області; 4) спеціалізоване медичне обслуговування та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій; 5) координацію діяльності місцевої міліції; 6) управління об'єктами спільної власності; 7) питання дозвілля і культури [89, с. 122].

Відповідно до *повноважень органів місцевого самоврядування районного рівня* повинні належати: 1) стаціонарні медичні послуги; 2) підготовка молодшого медичного персоналу; 3) спеціалістів у професійно-технічних училищах, коледжах, насамперед орієнтованих на комунальну сферу організація та утримання місцевої міліції; 4) земельний кадастр, організація торгівлі; 5) утримання доріг районного значення, транспортне обслуговування, а також питання дозвілля і культури [89, с. 123-124].

Таким чином, аналіз місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що найбільше повноважень і відповідно ресурсів для їх здійснення повинні належати територіальній громаді як органу місцевого самоврядування базового територіального рівня, оскільки саме вона внаслідок свого географічного та інституційного наближення має можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах своїх мешканців.

Поділяємо позицію науковців, що виключно територіальна громада може вирішувати скільки установ можуть надавати якісні послуги населенню, яке проживає на її території, а тому до її відання повинні належати: 1) дитяча дошкільна освіта та виховання; 2) догляд за особами похилого віку та інвалідами; 3) турбота про сім'ю та підростаюче покоління; 4) початкова та загальна освіта; 5) профілактика та первинна медична допомога й організація торгівлі; 6) планування і використання землі, охорона довкілля, будівництво житла, благоустрій територій, утримання місцевих доріг, вулиць, парків, кладовищ тощо; 7) дозвілля та культура; 8) транспортне забезпечення, побутове забезпечення (водогони, каналізація тепло та енергозабезпечення, санітарний контроль і профілактика, ветеринарний контроль та профілактика, а також дотримання громадського порядку [85, с. 113].

Зрозумілим є те, що, будучи самостійним інститутом та незалежним від центральної влади, місцеве самоврядування повинно характеризуватися за допомогою багатьох ознак, основною серед яких має стати реалізація принципу субсидіарності, що на місцевому рівні покликана, насамперед економічною доцільністю – створює передумови для забезпечення ефективності розподілу повноважень.

Ще раз слід наголосити, що органи місцевого самоврядування вищого територіального рівня повинні бути додатковими чи другорядними при вирішенні тих завдань, які виникають на нижчих рівнях.

4. Вкрай важливо законодавчо визначити питання комунальної власності територіальної громади, наявність якої є матеріально-фінансовою основою існування самодостатньої територіальної громади, здатної самостійно вирішувати питання місцевого значення на рівні їх виникнення та в інтересах своїх мешканців. Нема сумніву, що позитивне вирішення даного питання на даний час викликане законодавчою необхідністю, а тому його можна досягти за допомогою ініціювання та прийняття відповідних законодавчих змін [89, с. 130].

5. На часі законодавчо врегулювати питання міжмуніципальної співпраці, особливо у контексті застосування положень Рекомендації 221(2007) «Про інституційні рамки міжмуніципальної співпраці», затвердженої Конгресом місцевих та регіональних влад Європи 1 червня 2007, оскільки чинне законодавство України дає лише загальну уяву про міжмуніципальну співпрацю, підстави та наслідки її виникнення, а також визначає виключно загальні рамки і здійснення [89, с. 134].

Безсумніву, пріоритетом розвитку місцевого самоврядування в Україні має стати чіткий розподіл прав, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування різного територіального рівня на основі застосування принципу субсидіарності з метою вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення. Саме з метою раціонального розвитку місцевого самоврядування та забезпечення організаційно-правової матеріально-фінансової та фіскальної самостійності територіальної громади на підставі ефективного застосування принципу субсидіарності необхідно: а) упорядкувати та уточнити на законодавчому рівні взаємовідносини між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня з метою уникнення конкуренції та дублювання повноважень; б) провести адекватний розподіл та перерозподіл належних владних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня з метою підвищення ефективності щодо забезпечення достатнього рівня життя та безпосереднього надання послуг мешканцям; в) визначити підстави та механізми адекватного розподілу владних повноважень між представницькими виконавчими органами територіальної громади, їх посадовими особами [89, с. 136].

Оскільки *територіальна громада по своїй суті є мікродержавою*, а тому повинна відповідати всім вимогам існування держави, то вона має бути максимально наближеною та доступною для її громадян незалежно від місця їх проживання чи перебування. Зазначимо, що в наукових колах особливі сподівання щодо максимального наближення взаємовідносин між

органами місцевого самоврядування нижчого територіального рівня та мешканцями територіальної громади проявляються у дотриманні таких визначальних принципів, які можуть бути здійснені у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи з метою *укрупнення територіальних громад в розумних межах*. Насамперед, йдеться про: 1) просторове наближення, яке характеризується найефективнішим адміністративно-територіальним поділом держави в залежності від її географічного розташування, площі території та густоти населення; 2) фактичне наближення, яке відображається в особистих взаємовідносинах територіальної громади (її представницьких та виконавчих органів їх посадових осіб) та її мешканців, особливо щодо надання соціально-побутових послуг; 3) соціальне і політично-особове наближення, яке свідчить про створення та наявність достатньої і розвинутої мережі для реалізації соціальних та політичних прав і задоволення потреб мешканців конкретної територіальної громади; 4) емоційне наближення, коли йдеться про ідентифікацію громадянина як мешканця конкретної територіальної громади, оскільки ефективні взаємовідносини між ними залежать від багатьох зовнішніх факторів (політичних, економічних, соціальних тощо) [88, с. 14].

Отже, *застосування принципу субсидіарності органами місцевого самоврядування нижчого територіального рівня безпосередньо пов'язане з правильним та адекватним адміністративно-територіальним поділом держави, оскільки від цього безпосередньо залежить ефективний розвиток територіальної громади* (курсив наш – Авт.). А принцип субсидіарності, як відомо, передбачає адекватний розподіл владних повноважень між органами врядування різного територіального рівня і належить до концептуальних засад реформування адміністративно-територіального устрою і розвитку місцевого самоврядування [89, с. 152].

Основною метою застосування принципу субсидіарності є забезпечення максимального фактичного наближення до мешканців

територіальної громади механізму надання публічних (соціальних, комунальних, управлінських та інших) послуг та процесу прийняття відповідних рішень (курсив наш – Авт.) водночас із наявністю достатніх організаційних-правових, матеріально-фінансових, технічних, промислових та людських ресурсів для забезпечення належного обсягу та якості цих послуг.

Проведений аналіз існуючого адміністративно-територіального устрою України свідчить про наявні проблеми, які проявляються у вигляді *депопуляції сіл*. Зокрема, за повідомленням Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату ВР України з 1991 по 2012 рік зникло 528 сільських населених пунктів, серед яких 34 селища і 494 села. Найбільше «вимерло» сіл на Київщині (94), Полтавщині (55), Житомирщині (45), Сумщині (45), Харківщині (42), Чернігівщині (40), найменше - на Волині (1), Закарпатті (1), Черкащині (3), Львівщині (5), Хмельниччині (6), Рівненщині (7) [89, с. 143; 98, с. 56].

Тому вкрай важливим питанням є усунення асиметрії розвитку регіонів. Українські науковці пропонують адміністративно-територіальний устрій характеризувати за такими критеріями: 1) *пропорційність* (кількість адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня повинна вписуватися в так звані межі оптимальності); 2) *компактність* (адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними щодо визначення належної їм території, без анклавів та віддалених відступів) [71, с. 234]. На думку І. Софінської найбільш раціональною схемою адміністративно-територіального устрою, є така, коли населені пункти в межах свого ієрархічного рівня розміщені рівномірно і для одного з них (а власне йдеться про столицю регіону) бажано центральне розміщення. На даний час, більшою компактністю і водночас найбільшим незбіганням реального та геометричного центру характеризуються Волинська, Харківська, Запорізька області України [89, с. 152].

Отже, деталізуючи та аналізуючи основні критерії, які безпосередньо впливають на позитивне дотримання принципу компактності, слід зосередити увагу на таких: 1) ступінь *доступності* (зокрема територіальна доступність) з периферії до регіонального центру і навпаки у разі здійснення адміністративних повноважень та надання різноманітних послуг; 2) *збіг реального та геометричного регіонального центру*, що досягається в результаті історичної та географічної зумовленості окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці; 3) *рівновіддаленість від регіонального центру* несприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів; 4) враховуючи те, що масове розпаювання земель характеризується паєм площею 3-4 гектари, то особливого значення набуває вирішення питання про комплексне і точне розмежування адміністративно-територіальних одиниць із складенням відповідних точних карт; 5) наявність достатньо *фінансово-економічної бази* для забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування різних рівнів; 6) *взаємодоповнювання* (повинні бути дотримані чіткі пропорції між інвестиційно-привабливими та депресивними місцевостями; 7) *гнучкість та адаптивність* адміністративно-територіального устрою держави повинна порівняно легко та адекватно пристосовуватися до будь-яких змін у суспільстві, основною метою яких є самодостатність адміністративно-територіальних одиниць; 8) *саморегулювання* - будь-які спроби реформування адміністративно-територіального устрою вважаються найбільш ефективними тоді, коли вони запроваджуються демократичним шляхом з урахуванням історичних традицій розвитку держави і промислових, демографічних, культурних географічних відмінностей регіонів та місцевостей; 7) *перспективність* - врахування потенційних змін у процесі соціально-економічного розвитку територій з урахуванням «їх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [89, с. 154]. Слід наголосити, що подібної думки дотримуються українські вчені, які неодноразово у

своїх численних дослідженнях наголошували: «...забезпечення мети реформування місцевого самоврядування, створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів вимагає, щоб перерозподіл владних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня та місцевими органами державної виконавчої влади, а також між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня здійснювався на засадах децентралізації публічного управління та застосування принципу субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань» [56, с. 146].

У цьому контексті слід наголосити, що одним з успішних прикладів застосування принципу субсидіарності, його впливу на розвиток місцевого самоврядування та громадянського суспільства в Україні протягом останніх п'яти років є реалізація Програми розвитку-ООН (далі проект ПРООН) та Європейського Союзу «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» у 24 областях України та Автономній Республіці Крим. Основною метою проекту ПРООН є створення сприятливого середовища для забезпечення довготривалого стабільного соціально-економічного розвитку територій та розвитку територіальної громади на місцевому рівні шляхом стимулювання розвитку місцевого самоврядування та активізації ініціатив територіальної громади з метою вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення [63, с.127; 89, с. 159].

Підтримуємо думку вітчизняних науковців, що проведення реформи місцевого самоврядування, яке вже понад 15 років чекає свого часу, є оптимальним рішенням, оскільки при цьому повинен бути забезпечений належний та ефективний розподіл владних повноважень між органами різного територіального рівня та місцевими органами державної виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності.

Відповідно до Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2012 році принцип субсидіарності має стати одним із засадничих принципів реформування місцевого самоврядування в Україні і бути законодавчо закріплений у чинному законодавстві України, як того вимагає ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування [30; 89, с. 160].

Слід наголосити, що українські вчені переконані в тому, що адекватний розподіл владних повноважень між органами публічної влади повинен здійснюватися на підставі ефективного застосування принципу субсидіарності як одного із конституційних принципів місцевого самоврядування і повинен визначатися законом. На думку І. Софінської «...для реального забезпечення дієздатності територіальних громад, створених ними представницьких і виконавчих органів (та їх посадових осіб) необхідно не лише провести комплексне реформування адміністративно-територіального устрою, децентралізацію державного управління та розширення повноважень органів місцевого самоврядування нижчого територіального рівня на підставі застосування принципу субсидіарності, реалізувати політику деконцентрації фінансових, матеріально-технічних ресурсів, а й здійснити саму реформу місцевого самоврядування» [89, с. 160]. Саме субсидіарність повинна стати основним критерієм адекватного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня, їхніми виконавчими органами, їх посадовими особами, оскільки основною метою цього принципу є:

- 1) ефективне управління на місцевому рівні та вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення;

- 2) створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини;

- 3) надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної, передусім самостійної та самодостатньої територіальної громади [89, с. 162].

3.2. Системна трансформація місцевого самоврядування в Україні під впливом європейського досвіду

Насамперед зазначимо, що з розпадом радянської централізованої системи місцевого самоврядування все більше проявляє себе відсутність орієнтирів у побудуванні сучасної національної системи місцевої влади. У будівництві місцевого самоврядування в Україні спостерігається значний державний вплив на самоврядність в організації та діяльності місцевої влади, що породжує слабкість громадянського суспільства й жодним чином не сприяє розвитку системи місцевого самоврядування в Україні як чинника недержавного управління.

Отже, окреслена ситуація актуалізує іншу проблему запозичення та адаптація іноземного досвіду в умовах України. Слід наголосити, що найчастіше при аналізі досліджуваної проблеми із запозичення та адаптації іноземного досвіду називається приклад *Швеції* (як зразок громадянського управління на основі партнерських взаємовідносин між владою та регіонами, іншими словами, це та модель, яка може слугувати орієнтиром для вітчизняних науковців) та *Польщі* (як приклад успішної трансформації за вектором децентралізації та деконцентрації державної влади) [80, с. 47]. Причому варто внести застереження, що порівнювати між собою вказані моделі місцевого самоврядування не можна, бо за своїм характером вони різні (у Швеції виключно громадянське управління, в Польщі державно-громадянський нагляд). Відмітимо, що найчастіше дослідники звертають наукову увагу на *інноваційно – кластерну* спрямованість місцевого самоврядування в Швеції та Польщі, бо мова йде про впровадження системи ефективного регіонального менеджменту, де вказані моделі розглядаються окремо на рівні структури [80, с. 48].

Слід наголосити, що у компетенції місцевої влади знаходяться найбільш проблемні питання української держави. До них відносяться: 1) проблеми виконання бюджету України; 2) забезпечення реалізації

соціальних ініціатив Президента України та уряду України; 3) обслуговування комунальних об'єктів, автомобільних доріг тощо. Все це вимагає від місцевих органів влади державних трансфертів, втім бюджетне забезпечення залишається майже відсутнім, і більш того більше 70-80% місцевих доходів передаються до державного бюджету, а промислово розвинені регіони держави залишаються на державних дотаціях (Донецька, Луганська, Запорізька, Херсонська, Миколаївська, Сумська, Полтавська області та меншою мірою Харківська і Дніпропетровська області). На думку науковців М. Примущ, Ю. Ковалю, саме на засадах прозорості фінансової політики й буде проходити трансформація місцевого самоврядування. Отже, Україна, обрав проєвропейських шлях свого розвитку, зіштовхується з такою складною проблемою як нерозвиненість інститутів місцевого самоврядування [80, с. 56]. Відмітимо, що корінь цієї нерозвиненості полягає в тому, що органи місцевого самоврядування, з одного боку, не мають фінансових ресурсів для вирішення місцевих проблем, а з іншого, вони залишаються структурним елементом центральної влади, й тому загальноєвропейська практика громадської участі у вирішенні місцевих питань в Україні не розвивається. Як наслідок відсутності вдалого менеджменту на місцевому рівні, місцеве самоврядування України повністю (або більш ніж на 85% відсотків) залежить від трансфертів із центрального бюджету (наприклад, у Австрії цей відсоток дорівнює 15-20%, а у Швеції-11-15%) [86, с. 12].

Слід наголосити, що переважна більшість українських вчених вважає, що реальною причиною недієздатності місцевого самоврядування у виді прямої залежності місцевих фінансів від центрального бюджету є проблема значних відрахувань місцевих бюджетів до центрального, зокрема, деякі регіони відраховують до 95% місцевих доходів. У якості аргументу дослідники приводять положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі Закон), де згідно зі ст. 16 п. 6 вказано, що «місцеві бюджети є вільними і не включеними до системи центрального

бюджету», ст. 28 п. 2 навіть дозволяє органам місцевого самоврядування «встановлювати тарифи на побутові та комунальні послуги», але при цьому йде посилення, що «центральна роль у вирішенні цього питання належить державі [13]. Тобто за законом органи місцевого самоврядування можуть вільно користуватися власним бюджетом, а з іншого боку, законом України про місце самоврядування встановлено цілу низку обмежень, що не тільки унеможливають ефективну роботу місцевого самоврядування, а взагалі не дозволяють йому розвиватися як інституту політичної системи. Яскравим прикладом цього можна назвати положення про місцевий референдум.

Отже, головна мета трансформації громадських інституцій з метою впровадження іноземного досвіду криється у визначенні напрямку векторів подібної трансформації. Але при цьому спектр проблем, які досліджуються в Україні, достатньо різноманітні і включають в себе правовий, економічний, податковий та соціологічний аспекти поглядів на функціонування місцевого самоврядування в нашій державі. На думку М. Примуш, Ю. Ковалю, інноваційно-кластерний підхід тут слід розглядати дещо окремо, оскільки місцеве самоврядування як одиниця аналізу має досліджуватися на стику правових, економічних та інших наук, але при цьому необхідно враховувати політичну площину досліджуваної проблеми [80, с. 67].

Отже, політологічний підхід дослідження місцевого самоврядування в Україні наведено трьома підходами: 1) *загальним* (дослідження теоретичних моделей місцевого самоврядування та їх опис); 2) *процесуальним* (дослідження аспектів впливу зарубіжного досвіду місцевого самоврядування на українську специфіку); 3) *комплексний* (урахування досвіду дослідження місцевого самоврядування фахівцями інших наук, широке використання кластерної моделі аналізу, дослідження етапів розвитку місцевого самоврядування в Україні у контексті запозичення досвіду країн Європи [91, с. 23]. Таке різноманіття підходів

свідчить про те, що проблема місцевого самоврядування непоодиноким випадком у науці вимагає від дослідника *принципу методологічної чіткості* при формуванні проблеми дослідження. Власне ігнорування цього принципу може призвести до дослідження багатоаспектної проблеми місцевого самоврядування тільки з однієї позиції. А щоб уникнути зазначеної методологічної неточності, науковці пропонують досліджувати проблему місцевого самоврядування як кластерну ланку політичної системи з урахуванням аспектів впливу європейського досвіду (запозичення та адаптації).

Кластерна методологія дозволяє розглядати місцеве самоврядування як упоряджену систему кластерів, які діють взаємопов'язано і знаходяться у прямій залежності один від одного. Мова йде про фінансову, бюджетну, економічну, політичну, соціальну, інформаційну та інші системи кластерів. Окремо ми не можемо аналізувати будь-який кластер, бо, на думку О. Сидоренка, такий аналіз призведе до політичних парадоксів, як ми спостерігаємо в Україні, де, незважаючи на декларовану роль незалежності місцевого самоврядування, ми бачимо його залежність і неефективність [91, с. 25].

Отже, за цих умов необхідно додати кластер запозичення та адаптації зарубіжного досвіду, проте як зазначають науковці із рядом зауважень:

- по перше, зарубіжна модель місцевого самоврядування (у нашому випадку акцент робиться на моделі місцевого самоврядування Швеції) також є кластерною моделлю, яка також вже включає в себе кластери економіки, політики, фінансів тощо; без урахування цього факту ми можемо лише або порівнювати, або протиставляти дві моделі місцевого самоврядування. Названа ситуація, на думку М. Примуш та Ю. Коваля, є методологічно невірною, бо через це неможливо проаналізувати вектори трансформації місцевого самоврядування в країні у контексті досвіду європейських країн;

- по-друге, будь-яке іноземне запозичення має пройти фазу адаптації, бо без цього, як зазначає О. Мірошник, можна отримати ще більш парадоксальну ситуацію, наприклад, існування двох систем місцевого самоврядування, протиріччя у їх законодавчому забезпеченні;

- по-третє, аналіз векторів трансформації має відповідати на суспільне замовлення будь-якого європейського суспільства у послідовності та компетентності у впровадженні реформ, як невід'ємною частиною процесу трансформації [80, с. 67].

Окремо зупинимося на аналізі системної трансформації інституту місцевого самоврядування в Україні у контексті європейського досвід (зокрема, на прикладі Швеції).

Слід наголосити, що обрання як прикладу для України Шведської моделі місцевого самоврядування не є випадковим з приводу кількох причин. По-перше, місцеве самоврядування у Швеції є одним із давніх у Європі налічує більше 300 років практики і є фахівцями з місцевого самоврядування однією з еталонних моделей. По-друге, головним досягненням шведської моделі, є гармонійне поєднання національних традицій місцевого самоврядування, загальних європейських тенденцій розвитку місцевих громад та впровадження положень Європейської Хартії місцевого самоврядування як законних та підзаконних актів [27; 80, с. 79]. Головний принцип, який було закладено у фундамент розвитку місцевого самоврядування Швеції, є створення дієвої, незалежної та підконтрольної для більшості громадян місцевої влади. Головний шлях реалізації цього принципу дуже широко прописано у Законі Швеції «Про місцеве самоврядування» (гл. 3 та гл. 9), де визначено, що «діяльність місцевого самоврядування здійснюється на засадах громадянської участі та громадянського аудиту» [80, с. 84]. По-третє, система місцевого самоврядування в Швеції має два рівні, які не підпорядковані між собою і діють за принципом співпраці; отже, найнижчий рівень - це муніципалітети, проміжний і самий вищий - це держава, котра не є

«вершиною ієрархії», а лише гарантією національної безпеки та індикатором політичної стабільності. Водночас варто зазначити, що в жодному випадку не варто ідеалізувати досвід Швеції, оскільки в цій країні, як і в Україні, існує комплекс невирішених питань, серед яких й актуальна для нашої держави проблема фінансових стосунків місцевої влади із центральною, бо в країні діє відразу дві податкові системи - місцева і центральна. Про те це не означає, що населення має сплачувати відразу два податки, навпаки, Законом «Про місцеве самоврядування Швеції» прописується чіткий розподіл податкових витрат між муніципалітетами та ландстингами, де згідно із гл. 19 визначено: «для муніципалітетів податкова сфера обмежується будівництвом, транспортом, зборами, орендною платою за користування земельними та іншими природними ресурсами, а до ландстингів віднесено сфери державних дотацій та планування» [80, с. 95]. Таке розподілення зовні виглядає ідеальною моделлю місцевого самоврядування, де за муніципалітетами на рівні закону закріплено право проводити власну податкову та фінансову політику, в той самий час, коли внутрішня сторона названої моделі залишається поза увагою. Незважаючи на названі досягнення, структура доходів місцевого самоврядування Швеції дозволяє зробити достатньо обережні висновки. Так, структура доходів муніципалітетів виглядає таким чином: податки (у тому числі і місцеві) - 68%, державні дотації - 11%, оплата і місцеві збори - 7%, спеціальні державні дотації - 3% ; у той самий час, коли до ландстингів віднесено більше функцій витрат, з яких 80-90% складає медицина, решта освіта. Застосовуючи кластерну методологію, а ми можемо зробити висновок, що шведська модель місцевого самоврядування на рівні муніципалітетів являє собою такий набір кластерів: фіскальний - 78-80%, державно-дотаційний - 20%; це означає, що з таких кластерів, як політичний соціальний, економічний Швеція обрала гармонійне поєднання економіки та соціальної сфери з акцентом на останні, при цьому політична сфера залишилася прямим зв'язком між

муніципалітетами та державою, у той самий час за проміжним рівнем місцевого самоврядування (ландстинги) залишилась роль як аудитора, так і охоронця соціальної сфери (освіта, медицина) [80, с. 101].

Відзначимо, що для України досвід Швеції корисний тим, що українська практика значних перерахувань міських бюджетів до центрального, у Швеції взагалі носить ситуативний характер, тобто застосовується тільки у разі необхідності, іншими словами, у Швеції не робили із цього значної проблеми у виді подолання негативного явища значних відрахувань місцевих бюджетів до центрального. Замість цього шведські реформатори законодавчо закріпили принцип партнерства та взаємодії місцевої влади та центральної, що в результаті багаторічної практики принесло позитивні результати. Варто погодитися з думкою, що українським реформаторам дуже часто бракує досвіду при реформуванні такої багатоаспектної сфери, як місцеве самоврядування, і тому вони діють переважно дуже емоційно. Наприклад, відомий дослідник В. Журавський, аналізуючи актуальність реформування місцевого самоврядування зазначав, що «в державі існує реальна необхідність створення матеріальної і фінансової незалежності місцевого самоврядування зі створенням умов розширення його компетенції» [80, с. 135]. Причому, що саме слід робити першим - розширювати компетенцію чи створювати фінансову незалежність українські реформатори не визначають. Також не визначають, що за кластерною моделлю розширення повноважень місцевого самоврядування має включати в себе активну участь громадян, а у контексті європейського досвіду названий тренд набуває особливого значення. Дослідники названого тренду С. Могильний та А. Ант визначають, що втілення в життя загальноєвропейських практик реформування місцевого самоврядування в українських умовах унеможлиблюється самою моделлю місцевого самоврядування, яка не створює: *по-перше*, умов реалізації принципів субсидіарності (передання місцевим органам влади прав щодо вирішення важливих місцевих питань

(відмінність субсидіарності від делегування повноважень полягає в тому, що субсидіарність - це визначений європейським досвідом набір критеріїв та параметрів незалежності місцевих органів від центральних у фінансовій, соціальній, бюджетній та інших сферах); *по-друге*, функції громадянського суспільства у сферах контролю та експертизи за діяльністю влади на місцевому рівні (причому не визначається, а що саме в себе має включати громадський контроль) [91, с. 37]. Відмітимо, що у європейській практиці (Австрія, Польща, Швеція) громадський контроль включає в себе як підзвітність місцевої влади громадянам у виді підготування щоквартальних або щорічних звітів (переважно в електронній формі), так і проведення так званого громадянського аудиту. Громадянський аудит, являє собою один із найскладніших кластерів місцевого самоврядування, бо він включає в себе декілька важливих аспектів. Перший, і він є фундаментальним - це громадська участь у вирішенні місцевих питань, тобто європейська практика вчить громадян делегувати місцевим органам влади певні права, а потім вже це робить держава [80, с. 147]. На практиці це не означає, що саме громадяни прописують компетенцію місцевим органам влади, наприклад у Польщі, яка має спільний з Україною досвід побудови соціалізму, громадяни делегують місцевій владі право розподіляти бюджетні кошти на певні витрати, але при цьому місцева влада має навести на це певні аргументи. По-друге, громадянський аудит - це право громадян щорічно перевіряти діяльність місцевої влади, звертаючись для цього до акредитованих аудиторів. Третій аспект включає в себе аргументацію необхідності проведення контролю та призиву до підзвітності, оскільки європейська практика у разі порушення законодавства чиновником автоматично запускає процедуру його відкликання, тому у своїй діяльності місцева влада у країнах Європи зацікавлена проводити більш зрозумілу та прозору політику, бути більш відкритою для громадян, ніж це відбувається в Україні [80, с. 154].

Таким чином, аналіз кластерів місцевого самоврядування дозволяє нам визначити, що європейський досвід розвитку місцевого самоврядування пройшов значний історичний шлях свого становлення, де певна модель та досвід є унікальними.

Слід наголосити, що для України, яка має більше 20 років незалежності це означає, що фахівцям, державним службовцям та реформаторам варто звертати увагу не на принципи, за якими працює система місцевого самоврядування, а більше на внутрішню логіку адаптації певних досягнень в українських умовах. Мова в цьому випадку йде про механізм адаптації реформ, які б визначили певні напрямки трансформації інституту місцевого самоврядування в Україні. Перш ніж здійснити аналіз, варто розуміти, що застосований *кластерний підхід є методологічно універсальним засобом дослідження місцевого самоврядування*, оскільки дозволяє нам аналізувати певну сферу місцевого самоврядування, зберігаючи при цьому цілісність місцевого самоврядування як політичного інституту. На думку М. Примуш, Ю. Ковалю, *реформування місцевого самоврядування в Україні без орієнтирів як з боку держави, так і з боку громадян - це шлях до політико-правового тупику*, бо влада при слабкому громадянському суспільстві в Україні має за мету побудову потужної вертикалі влади, у якій місцеві органи влади відіграють лише роль додатку або виступають засобом перерахування частки місцевого бюджету до центрального [80, с. 178]. Така модель теж має право на існування, оскільки її досягненням є безконфліктність, орієнтація на виконання поставлених центральною владою завдань. Головний недолік цієї моделі - це загальна неефективність та нездатність вирішувати місцеві питання й значна фінансова залежність від центральної влади. Доказом такої тези є думка відомих українських фахівців В. Бакуменка, О. Оболенського, С. Могильного, С. Серьогіної та інших у дослідженні стосунків місцевої влади та центральної влади, місцевої влади і місцевої громади, де було зроблено висновок «яким саме шляхом варто забезпечити в Україні членам

територіальної громади можливість поєднувати колективне обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативністю» [86, с. 14]. Складність ситуації полягає в тому, що ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» дозволяє територіальним громадам один раз на рік проводити громадські слухання з посадовцями місцевої влади. Законом навіть закріплено положення, що результати громадських слухань мають позачергово розглядатися на засіданні місцевих рад, але самого механізму, порядку реалізації цього права не існує, й замість розробки цього пропонується запровадити ідею референдуму, коли в більшості проблемних запитань (громадський аудит, розподілення бюджету тощо) він не потрібний [12; 80, с. 176].

Отже, в Україні гостро постала *проблема функціонального навантаження місцевого самоврядування як інституту державної влади*. З одного боку, і це природно, місцева влада має стати продовженням центральної, а з іншого - за діючим в нашій країні законодавством місцева влада не виконує тих функцій, які наведені в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 1), де закріплено принципи місцевої автономії. Якщо у разі орієнтури трансформації місцевого самоврядування обрати реалізацію положень Європейської Хартії місцевого самоврядування (яка, до речі, не є обов'язковою для виконання), ми можемо звести проблему трансформації місцевого самоврядування до штучного вибору певної моделі місцевого самоврядування, а процес його реформування звести до нормативно-правової та процедурної адаптації певної моделі. А це за європейською практикою місцевого самоврядування є невірним і тільки ще більше призведе до поглиблення неефективності місцевої влади в Україні [27; 36, с. 157].

Отже, *головним орієнтиром при реформуванні органів місцевого самоврядування в Україні* має стати, на думку фахівців, відповідь на суспільний запит у побудуванні в Україні *ефективної влади на всіх рівнях*. У цьому випадку під ефективністю варто розуміти як орієнтацію місцевої

влади на створення інвестиційного клімату на певній території, так і орієнтацію громадянського суспільства в участі у соціально-політичному житті своєї території. Варто зауважити, що мова не йде про розширення прав громадянського суспільства у сфері управління, як і не йде мова про популярну в Україні ідею відриву місцевої влади від центральної. Акцент має робитися саме на принципах гнучкості, мобільності, зрозумілості, відкритості та авторитету місцевої влади в очах громади (а не виборців). Тому при підході до реформування місцевого самоврядування в Україні ми маємо розуміти, що реформування - дуже складний і коштовний процес, який, незважаючи на позитивну логіку свого втілення, може призвести до негативних явищ, це означає що реформу треба проводити в декілька етапів. На думку М. Примуш, головне питання тут є не сам процес реформування, а процеси адаптації тих рішень, нововведень, які несе реформування [39, с. 37]. З огляду на це пропонується при реформуванні місцевого самоврядування виокремлювати два рівні адаптації реформ:

1) *експериментальний* (коли здійснюється спроба на теоретичному рівні запровадити певне перетворення);

2) *адаптаційний* (коли реформа, показавши перші позитивні результати, має розширюватися в глибину). Проте у процесі реформування залишаться невирішеним низка запитань, серед яких найбільш актуальними є підготовка державних службовців працювати у перехідному стані реформи або бути повністю компетентними у нових умовах. Показовим в цьому аспекті є досвід Польщі, де влада розуміла, що на кінцевому етапі реформування місцевого самоврядування реформа може згорнутися через нездатність державних діячів працювати у нових умовах. Вихід було знайдено, за результатами дослідження відомого фахівця Х. Дейнеги, таким чином: держава запровадила три рівні підготовки та перепідготовки державних службовців, також було розроблено і втілено на практиці багаторівневу систему практичних тренінгів з підготовки державних службовців: 1) центральні тренінги (планує і організовує центральна влада

з метою підготовки державних службовців до втілення на практиці прийнятих змін); 2) генеральні тренінги (організовує і проводить офіс Генеральних директорів з метою підготовки державних службовців до вимог не тільки світових стандартів службовців, а й провідних топ-менеджерів); 3) навчання за індивідуальними параметрами (у разі необхідності державний службовець може пройти програму додаткової підготовки); 4) спеціалізовані тренінги (організатором може виступати сама громада, мета таких тренінгів - підвищення рівня оперативності державних службовців); тобто головною метою реформування якості місцевого самоврядування в Польщі стало впровадження ідеї перетворення службовців на менеджерів тобто фахівців, які не тільки обирають нестандартні рішення, а вміють їх втілювати у життя [80, с. 179].

Проте в Україні склалася парадоксальна ситуація, з одного боку, реформування, як вектор трансформації місцевого самоврядування у самостійний інститут, вже назріло, про що неодноразово наголошував і Президент України а з іншого деякі державні посадовці на місцях вбачають, що місцеве самоврядування це підконтрольна державі система влади.

В цілому українське місцеве самоврядування одночасно перебуває під впливом *двох соціально-політичних систем європейської демократії та пострадянської вертикальної ієрархії владних відносин*. На практиці це означає, що політична трансформація місцевого самоврядування охоплює тільки зовнішнє її наповнення (побудова політичних інститутів за певним зразком, впровадження законних та підзаконних актів щодо реалізації положень Європейської Хартії тощо).

Висновки до розділу 3

Проведений аналіз дає підстави здійснити наступні узагальнення.

По-перше, аналіз місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що найбільше повноважень і відповідно ресурсів для їх здійснення повинні належати територіальній громаді як органу місцевого самоврядування базового територіального рівня, оскільки саме вона внаслідок свого географічного та інституційного наближення має можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах своїх мешканців. Будучи самостійним інститутом та незалежним від центральної влади, місцеве самоврядування повинно характеризуватися за допомогою багатьох ознак, основною серед яких має стати реалізація принципу субсидіарності, що на місцевому рівні покликана, насамперед економічною доцільністю – створює передумови для забезпечення ефективності розподілу повноважень.

По-друге, органи місцевого самоврядування вищого територіального рівня повинні бути додатковими чи другорядними при вирішенні тих завдань, які виникають на нижчих рівнях. Пріоритетом розвитку місцевого самоврядування в Україні має стати чіткий розподіл прав, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування різного територіального рівня на основі застосування принципу субсидіарності з метою вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення (Одним з успішних прикладів застосування принципу субсидіарності, його впливу на розвиток місцевого самоврядування та громадянського суспільства в Україні протягом останніх п'яти років є реалізація Програми розвитку-ООН (далі проект ПРООН) та Європейського Союзу «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» у 24 областях України та Автономній Республіці Крим. Основною метою проекту ПРООН є створення сприятливого середовища для забезпечення довготривалого стабільного соціально-економічного розвитку територій та розвитку територіальної

громади на місцевому рівні шляхом стимулювання розвитку місцевого самоврядування та активізації ініціатив територіальної громади з метою вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення).

Основною метою принципу субсидіарності є: 1) ефективне управління на місцевому рівні та вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення; 2) створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини; 3) надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної, передусім самостійної та самодостатньої територіальної громади.

По-третє, з розпадом радянської централізованої системи місцевого самоврядування все більше проявляє себе відсутність орієнтирів у побудуванні сучасної національної системи місцевої влади. У будівництві місцевого самоврядування в Україні спостерігається значний державний вплив на самоврядність в організації та діяльності місцевої влади, що породжує слабкість громадянського суспільства й жодним чином не сприяє розвитку системи місцевого самоврядування в Україні як чинника недержавного управління.

По-четвертє, застосування кластерної моделі для аналізу стану місцевого самоврядування дозволяє нам розуміти місцеву владу як складний елемент політичної системи країни, що включає в себе кластери фінансових, податкових, економічних, соціальних та політичних функцій, які не можна розглядати окремо, оскільки названі системи є взаємозалежними і такий аналіз призведе до низки неприпустимих при реформуванні помилок.

У свою чергу, реформування системи місцевого самоврядування являє собою багатоаспектний процес як оновлення, так і впровадження певних новацій. Також процес реформування, особливо в умовах України, підіймає дві актуальні проблеми запозичення, копіювання зарубіжного досвіду та спроби адаптувати його в українських умовах, що, на нашу

думку, є шляхом до політико-правового тупику, котрий все більше поглибить і без цього складні умови існування місцевого самоврядування. Варто зробити акцент на тому, що реформування як політичний процес є одним із компонентів загальної трансформації, а це дозволяє нам розглядати реформування як поетапний процес переходу українського місцевого самоврядування з одного стану в інший, що, у свою чергу, включає: 1) аналіз суспільного замовлення на реформування; 2) підготовка експериментальної моделі реформи; 3) багатоетапний процес впровадження реформи (офіційне трактування реформи; інформаційне забезпечення тлумачення мети реформи; професійна підготовка посадовців та громади, яка дозволить уникнути складнощів у взаєморозумінні громади та влади; корекція наслідків та подальшого вектору реформи, просторовочасове обґрунтування реформи (мова йде про проектний час її втілення в реальне життя та розрахунок необхідного на це часу)); 4) це - реалізація реформи (повна реалізація, часткова реалізація, провал реформи). Тому, щоб уникнути провалів або мати більше часу для корегування реформи, орієнтиром мають слугувати кластери взаємодії державного менеджменту з активним громадянським суспільством у системі фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

По-н'яте, головним орієнтиром при реформуванні органів місцевого самоврядування в Україні має стати, на думку фахівців, відповідь на суспільний запит у побудуванні в Україні ефективної влади на всіх рівнях. У цьому випадку під ефективністю варто розуміти як орієнтацію місцевої влади на створення інвестиційного клімату на певній території, так і орієнтацію громадянського суспільства в участі у соціально-політичному житті своєї території (пропонується при реформуванні місцевого самоврядування виокремлювати два рівні адаптації реформ: 1) *експериментальний* (коли здійснюється спроба на теоретичному рівні запровадити певне перетворення); 2) *адаптаційний* (коли реформа, показавши перші позитивні результати, має розширюватися в глибину).

В цілому українське місцеве самоврядування одночасно перебуває під впливом *двох соціально-політичних систем європейської демократії та пострадянської вертикальної ієрархії владних відносин*. На практиці це означає, що політична трансформація місцевого самоврядування охоплює тільки зовнішнє її наповнення (побудова політичних інститутів за певним зразком, впровадження законних та підзаконних актів щодо реалізації положень Європейської Хартії тощо).

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Підведемо загальні підсумки магістерського дослідження.

Обґрунтувавши теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в системі публічної влади України можна зробити такі висновки.

По-перше, теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в системі публічної влади потребують ґрунтовніших досліджень для подальшого напрацювання науково-теоретичної бази в частині визначення організації системи органів місцевого самоврядування та окреслення її складових. Сьогодні існують певна концептуальна неоднорідність термінів «місцеве самоврядування», а також «територіальна громада» та «місцева влада»; недосконалі принципи, форми, методи діяльності місцевого самоврядування, які перебувають у пропорційній залежності від системи місцевих виборів та волі політичної еліти, представленої в парламенті.

По-друге, місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства повинне мати єдине тлумачення у вітчизняному законодавстві і базуватись на ратифікованій Європейській хартії місцевого самоврядування. Запропоновано удосконалене визначення: *місцеве самоврядування* – реалізоване територіальною громадою право на самоорганізацію місцевого розвитку за умов повного використання місцевих ресурсів за гарантованої державою правової, фінансової та організаційної автономії та за вільного волевиявлення її мешканців.

По-третьє, метою *Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення

інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

По-четверте, ефективна реалізація основних засадах реформування МС та територіальної організації влади в Україні, що логічно впливають з Концепції, вимагає термінового позбуття неефективного спадку попередніх років, зокрема: 1) високої концентрації державної влади з ознаками її узурпації; 2) централізації бюджетних фінансів, їх перерозподіл «вниз» в ручному режимі; 3) великої залежності територій від дій центральної влади та поділу їх на «своїх» та «чужих»; 4) розбалансованості системи МС; 5) безмежної корупції. До основних *напрямів реформ* слід віднести наступні: децентралізація і деконцентрація влади і ресурсів; формування ефективного МС і всієї системи територіальної організації влади; зміцнення державної служби і служби в ОМС; покращення якості та доступності адміністративних послуг; зміцнення інститутів прямого народовладдя.

По-п'яте, стратегічними напрямками розвитку територіальних громад визначено: 1) створення сучасної соціальної інфраструктури громади; 2) ефективне використання обмежених природних ресурсів місцевого значення для задоволення потреб громади; якісне надання послуг; 3) підтримку бізнесового середовища та створення максимальної кількості робочих місць шляхом формування сприятливого інвестиційного клімату на території громади; 4) випереджальну кадрову політику для соціальної сфери; 5) співпрацю з фондами й радами іншого рівня, що дає можливість додаткового співфінансування програм розвитку територіальних громад чи вирішення окремих актуальних питань та посилює місцеві бюджети; 6) співпрацю з громадськістю, у тому числі через консультації з мешканцями громади з актуальних питань.

Аналіз законотворчого процесу становлення правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні показав доцільність виділення таких трьох етапів:

- *перший етап*: від прийняття Декларації про державний суверенітет України до встановлення виконавчої вертикалі влади і виокремлення органів місцевого та регіонального самоврядування;

- *другий етап*: від прийняття Конституції України до визначення правового статусу органів виконавчої влади на місцях і органів місцевого самоврядування, а також їх взаємодії між собою;

- *третій етап*: від впровадження основних положень адміністративної реформи в Україні до спроб формування сучасної системи місцевого самоврядування та організації на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, який ще потребує удосконалення та завершення.

Незважаючи на здійснення вказаних вище етапів законотворчості, чинне законодавство та розроблені проекти нормативно-правових актів у сфері реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування не дають сьогодні конкретної відповіді на питання, які стосуються запровадження дієвих механізмів розмежування повноважень органів влади та самоврядування, а також забезпечення владою тих можливостей територіальних громад, які дозволять реалізувати на належному рівні права місцевого населення. Варто погодитися з тими науковцями, які з-поміж шляхів вирішення цієї проблеми називають: по-перше, чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування; по-друге, розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування щодо передання вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; по-третє, удосконалення інституту відповідальності органів місцевого самоврядування; прийняття спеціального закону, який визначить порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень і матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень.

Враховуючи, що в останній період часу в Україні спостерігається наявний дисбаланс між гілками влади та сферою реалізації їх повноважень, можна сподіватися, що тільки врегулювання проблем на політичному рівні зможе дати можливість досконало вивчити та прийняти той загальний пакет законів, які так необхідні для ефективної діяльності місцевої влади.

Аналіз трансформація місцевого самоврядування в Україні в контексті європейського досвіду дозволяє зробити наступні узагальнення.

По-перше, аналіз реформи децентралізації та місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що найбільше повноважень і відповідно ресурсів для їх здійснення повинні належати територіальній громаді як органу місцевого самоврядування базового територіального рівня, оскільки саме вона внаслідок свого географічного та інституційного наближення має можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах своїх мешканців. Будучи самостійним інститутом та незалежним від центральної влади, місцеве самоврядування повинно характеризуватися за допомогою багатьох ознак, основною серед яких має стати реалізація принципу субсидіарності, що на місцевому рівні покликана, насамперед економічною доцільністю – створює передумови для забезпечення ефективності розподілу повноважень.

По-друге, органи місцевого самоврядування вищого територіального рівня повинні бути додатковими чи другорядними при вирішенні тих завдань, які виникають на нижчих рівнях. Пріоритетом розвитку місцевого самоврядування в Україні має стати чіткий розподіл прав, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування різного територіального рівня на основі застосування принципу субсидіарності з метою вирішення питань місцевого значення на рівні їх виникнення. Основною метою принципу субсидіарності є: 1) ефективне управління на місцевому рівні та вирішення питань місцевого значення на рівні їх

виникнення; 2) створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини; 3) надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної, передусім самостійної та самодостатньої територіальної громади.

По-третє, з розпадом радянської централізованої системи місцевого самоврядування все більше проявляє себе відсутність орієнтирів у побудуванні сучасної національної системи місцевої влади. У будівництві місцевого самоврядування в Україні спостерігається значний державний вплив на самоврядність в організації та діяльності місцевої влади, що породжує слабкість громадянського суспільства й жодним чином не сприяє розвитку системи місцевого самоврядування в Україні як чинника недержавного управління.

По-четвертє, застосування кластерної моделі для аналізу стану місцевого самоврядування дозволяє нам розуміти місцеву владу як складний елемент політичної системи країни, що включає в себе кластери фінансових, податкових, економічних, соціальних та політичних функцій, які не можна розглядати окремо, оскільки названі системи є взаємозалежними і такий аналіз призведе до низки неприпустимих при реформуванні помилок.

Процес реформування, особливо в умовах України, підіймає дві актуальні проблеми запозичення, копіювання зарубіжного досвіду та спроби адаптувати його в українських умовах, що, на нашу думку, є шляхом до політико-правового тупику, котрий все більше поглибить і без цього складні умови існування місцевого самоврядування. Варто зробити акцент на тому, що реформування як політичний процес є одним із компонентів загальної трансформації, а це дозволяє нам розглядати реформування як поетапний процес переходу українського місцевого самоврядування з одного стану в інший, що, у свою чергу, включає: 1) аналіз суспільного замовлення на реформування; 2) підготовка

експериментальної моделі реформи; 3) багатоетапний процес впровадження реформи; 4) реалізація реформи.

По-н'яте, головним орієнтиром при реформуванні органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні має стати, на думку фахівців, відповідь на суспільний запит у побудуванні в Україні ефективної влади на всіх рівнях. Пропонується при реформуванні місцевого самоврядування виокремлювати два рівні адаптації реформ: 1) *експериментальний* (коли здійснюється спроба на теоретичному рівні запровадити певне перетворення); 2) *адаптаційний* (коли реформа, показавши перші позитивні результати, має розширюватися в глибину).

З-поміж *пропозицій* подальшого вдосконалення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування слід наголосити на наступних:

1) впроваджувана модель децентралізації не передбачає запобіжників щодо посилення стихійної фрагментації України, а тому державну політику децентралізації необхідно доповнити розробкою і прийняттям Концепції реінтеграції України, що передбачає зокрема: а) запровадження системи управління просторовим розвитком та управління на макрорегіональному рівні; б) створення та запровадження моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України; в) подолання регіональної самозамкненості та формування єдиного економічного, інформаційного та соціокультурного простору та ін.;

2) *найбільшим ризиком реформи децентралізації є «олігархічна децентралізація»* (курсив наш – Авт.), що означає проведення реформи МС в інтересах регіональної бюрократії, «баронів» і олігархії. Запобіжник цьому, на думку аналітиків, - проведення реформи МС у два етапи. На першому етапі повноваження повинні отримати територіальні громади міст та селищ. І лише на другому має вирішуватись питання щодо *обсягу повноважень та моделі* функціонування інститутів регіонального самоврядування в Україні;

3) подальша реалізація реформи МС та децентралізації влади безумовно передбачає внесення змін до Конституції України шляхом двох сценаріїв – «оптимізації» та «модернізації»;

4) на завершальному етапі реформи МС необхідно буде запровадити більш *оптимальну модель територіальної організації влади* та провести *реформу адміністративно-територіального устрою*. Фахівці пропонують з метою формування конкурентоспроможних та здатних до саморозвитку територіальних та місцевих громад здійснити їх об'єднання за територіальним принципом у *функціональні регіони (землі)*, врахувавши економічні, інфраструктурні, природно-ресурсні, культурні, етнічні, мовні та релігійні уподобання населення;

5) *розвиток муніципальної економіки* України має стати центральним елементом і метою здійснення економічних реформ та політики децентралізації.

Список використаних джерел

Законодавство

1. Конституція України. Із змінами, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII, від 21 лютого 2014 року № 742-VII, від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. / Відомості Верховної Ради України, 2016, № 28, ст. 532.

2. Земельний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 січня 2017 р.: - К.: ПАЛИВОДА А. В., 2017. - 219 с.

3. Земельний кодекс України. Науково-практичний коментар [текст] станом на 1 лютого 2017 р. / За заг. ред. В. І. Курило. - К.: «Центр учбов. літ-ри», 2017. - 439 с.

4. Цивільний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 січня 2017 р.: - К.: ПАЛИВОДА А. В., 2017. - 374 с.

5. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: у 2-х т. - 5-те вид., перероб. і допов. / за ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В. В. Луця. - К: Юрінком Інтер, 2013. - Т. 1. - 853 с; Т. 2. - 1127 с.

6. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / заг. ред. В. М. Литвина ; [упор. : В. О. Зайчук (кер. кол.) ... [та ін.] ; Верховна Рада України, Інститут законодавства. 2-ге вид., виправлене і доп. Київ : Парламентське видавництво, 2010. - 787 с.

7. Документи щодо реформування місцевого самоврядування станом на 2014 рік / Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні [Електронний ресурс]. -. Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/55>.

8. Про Місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

9. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. // Офіційний вісник України. - 2004. - № 15. - Ст. 1022.

10. Закон України «Про захист конституційних прав громадян на землю» від 20.01.2005 р. // Офіційний вісник України. - 2005. - № 14. - Ст. 1054.

11. Указ Президента України «Про Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом Європейської інтеграції» на 2004-2015 роки» від 28 квітня 2004 р. № 493/2004 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 18. - Ст. 1277.

12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: станом на 11 листопада 2014 року / [відповідальний за випуск В. А. Прудников]. - Харків : Право, 2014. - 107 с.

13. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

14. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26 листопада 2015 р. № 837-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

15. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

16. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»

від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

17. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

18. Закони України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»; «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» : за станом на 6 листопада 2014 року / Верховна Рада України. - Київ : Парламентське видавництво, 2014. - 16 с.

19. Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» : за станом на 23 січня 2013 року / Верховна Рада України. - Київ: Парламентське видавництво, 2013. - 29 с.

20. Науково-практичний коментар статей 373, 374 Цивільного кодексу України та статей 83, 84 Земельного кодексу України щодо права власності на землю держави та органів місцевого самоврядування / [В. О. Бесарабчик, П. І. Лапечук, Т. Г. Попович]; за загальною редакцією В. В. Луця; Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України. - Київ: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2013. - 42 с.

21. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 30 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.ua.

22. Закон України «Про органи самоорганізації населення»; «Про асоціації органів місцевого самоврядування»: за станом на 21 вересня 2009 року / Верховна Рада України. - Київ : Парламентське видавництво, 2009. - 26 с.

23. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minregionbud.gov.ua.

24. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2015 р. № 1508. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.ua.

25. Збірник законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. Ч. 3. - Луганськ, 2007. - 230 с.

26. Місцеве самоврядування в Україні : [збірник нормативних актів] / [ред. кол. В. Г. Гончаренко]. - Київ : Юрінком Інтер, 2002. - 445 с.

27. Європейська Хартія місцевого самоврядування / (переклад з англійської мови Є. М. Вишневського); Рада Європи. European charter of local self-governement Charter européenne de l'autonomie locale. - [Страсбург] : Рада Європи, 1985. - 9 с.

28. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1.

29. Основні засади реформування місцевого самоврядування та територіальна організація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.odack.ua/dock/2014/dezcentralizacia/3.ppt.

30. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Затверджена Кабінетом Міністрів України 8 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

Судова практика

31. Рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій України від 13 липня 2001 р.

32. Аналіз судової практики щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення в Україні, 2015. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://samoorg.com.ua/demolib/2016/07/21/analiz-sudovoyi-praktiki-shhodo-stvorennya-ta-diyalnosti-organiv-samoorganizatsiyi-naselennya-v-ukrayini/>.

33. Перший рік об'єднання територіальних громад: судова практика, 2016. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/demolib/2016/07/08/pershiy-rik-ob-yednannya-teritorialnih-gromad-sudova-praktika/>.

Монографічна та інша спеціальна наукова література

34. Абасов Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні : актуальні проблеми теорії та практики : монографія / Г. Г. Абасов; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, Інститут законодавства Верховної Ради України. - 2-ге вид., доповн. - Київ : Юридична думка, 2013. - 303 с.

35. Бучинська А. Й. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування за законодавством України та Польщі: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / А. Й. Бучинська; Кабінет Міністрів України, Національний університет біоресурсів і природокористування України. - Київ : [б.в.], 2014. - 20 с.

36. Баймуратов М. О. Європейські стандарти регіонального самоврядування : актуальні питання конституційно-правового забезпечення в Україні : монографія / М. О. Баймуратов, Є. А. Василькова; Міністерство освіти і науки України, Маріупольський державний університет, Представництво європейської організації публічного права в Україні. - Одеса : Фенікс, 2013. - 215 с.

37. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. О. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. - С. 14-17.

38. Барановська Т. М. Державно-політичний розвиток територіальних громад в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління – 25.00.02. / Т. М. Барановська. –

Харків: Національна Академія державного управління при Президентові України, Харківський регіональний інститут державного управління, 2016. – 261 с.

39. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / [І. І. Бодрова, П. М. Любченко]; Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. - Харків : Оберіг, 2012. - 61 с.

40. Бадида М. П. Податкова база місцевого самоврядування : монографія / М. П. Бадида; Міністерство освіти і науки України, Закарпатський державний університет. - Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. - 408 с.

41. Бондаренко І. О. Комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Ігор Олегович Бондаренко ; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Національний університет «Одеська юридична академія». - Одеса : [б.в.], 2013. - 18 с.

42. Василькова Є. А. Конституційно-правове забезпечення європейських стандартів регіонального самоврядування в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Є. А. Василькова; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Маріупольський державний університет. - Маріуполь : [б.в.], 2013. - 20 с.

43. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління / П. В. Ворона; Національна академія державного управління при Президентові України. - Київ : [б.в.], 2013. - 36 с.

44. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія / П. В. Ворона; Вищий

навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» (ПУЕТ). - Полтава: ПУЕТ, 2012. - 340 с.

45. Вишневський С. Ф. Функції органів самоорганізації населення як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / С. Ф. Вишневський; Міністерство освіти і науки України, Маріупольський державний університет. - Маріуполь : [б.в.], 2014. – 20 с.

46. Гірняк М. В. Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю / М. В. Гірняк; Укр. акад. друкарства. - Львів : Каменяр, 2004. - 58 с.

47. Гончарук Н. Т. Основи місцевого самоврядування в Україні : методичні рекомендації / Н. Т. Гончарук, Л. М. Усаченко; Кабінет Міністрів України, Національний університет біоресурсів і природокористування України, Навчально-науковий інститут післядипломної освіти. - Херсон : Г. С. Грінь, 2014. - 71 с.

48. Гуськова І. Б. Управління комунальною власністю як ресурсом місцевого самоврядування в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління / І. Б. Гуськова; Класичний приватний університет. - Запоріжжя : [б.в.], 2014. - 20 с.

49. Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євро інтеграції: досвід вишеградської групи та перспективи України: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. - 23.00.02 - політичні інститути та процеси / В.І. Гладій. - Івано-Франківськ: ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», 2015. - 238 с.

50. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування в Україні. / Авт. кол.: А. Єрмолаєв, В. Лупацій, В. Потапенко ...[та ін.]. – К.: Нова Україна. Інститут стратегічних досліджень, 2015. – 44 с.

51. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Передне слово Голови Верховної Ради України В. Б.

Гройсмана. - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. - 413 с.

52. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні : теоретико-методологічний аспект: монографія / І. О. Дробот; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. - 310 с.

53. Дацко Ю. С. Участь органів місцевого самоврядування в цивільному процесі для захисту прав, свобод та інтересів інших осіб: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Ю. С. Дацко; Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака. - Київ : [б.в.], 2015. - 20 с.

54. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : збірник матеріалів конференції / [відповідальний редактор І.П. Лопушинський] ; Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Національне агентство України з питань державної служби, Херсонська обласна державна адміністрація ... [та ін.]: 4-та Всеукраїнська науково-практична конференція, 24-25 жовтня 2013 р., Херсон: Д.С. Грінь, 2013. - 178 с.

55. Етичний кодекс посадової особи місцевого самоврядування: методи, технології, стандарти вироблення та впровадження: матеріали проекту «Впровадження стандартів доброго місцевого врядування у Дніпропетровській області» (вересень 2007 р.-березень 2008 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна, Т. С. Барашкової. - Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2008. - 8 с.

56. Заблоцький В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі: монографія / В. Заблоцький; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Державний заклад «Луганський національний університет імені Тараса Шевченка»,

Класичний приватний університет. - Луганськ : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2013. - 323 с.

57. Запобігання корупції в органах місцевого самоврядування / [С. І. Чернов ... [та ін.]; Українська асоціація районних та обласних рад, Харківська обласна рада, Асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області ... [та ін.]. - Харків : Фактор, 2011. - 78 с.

58. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування: (міжнародно-правові засади становлення, функціонування та розвитку) : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук / Н. В. Камінська; Міністерство освіти і науки України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка. - Київ : [б.в.], 2014. - 37 с.

59. Ківалов С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку: монографія / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, І. С. Козій; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Одеська юридична академія». - Одеса : Фенікс, 2013. - 254 с.

60. Козюра І. В. Місцеве самоврядування : канадський досвід для України : монографія / І. В. Козюра. - Полтава : АСМІ, 2013. - 367 с.

61. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування України: монографія / Н. В. Камінська; Національна академія внутрішніх справ, Київський університет туризму, економіки і права. - Київ : Ю.А. Чабаненко, 2012. - 405 с.

62. Котенко Т. В. Функціональне призначення місцевого самоврядування в громадянському суспільстві: теоретико-правовий аспект: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Т. В. Котенко; Міністерство освіти і науки України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка. - Київ: [б.в.], 2013. - 20 с.

63. Калашников В. М. Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах: монографія / В. М. Калашников; Національна академія державного управління при Президентіві України, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. - Дніпропетровськ : Пороги, 2009. - 287 с.

64. Кочуєв В. І. Конституційно-законодавчі проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні / В. І. Кочуєв. Донецьк: [Східний видавничий дім], 2009. - 95 с.

65. Кравчук М. В. Теорія держави і права (опорні конспекти): навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. 3-є вид., змін. й доп. / М. В. Кравчук. (авт.-упоряд.) – Тернопіль: ТНЕУ, 2016. – 524 с.

66. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В. Куйбіда, М. Куйбіда, О. Бабінова. - Хмельницький: Видавництво ХУУП, 2008. - 467 с.

67. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі. Аналітична записка. – 51 с.

68. Кудрицька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації: автореф. дис. на здоб наук. ступ. канд. юр. наук - 12.00.02. - конституційне право; муніципальне право / Н. М. Кудрицька. - Харків: Національний юридичний університет ім. Я. Мудрого, 2016. - 236 с.

69. Ліфанова Є. О. Формування та розвиток іміджу міст органами місцевого самоврядування : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління / Є. О. Ліфанова; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління, Національна академія державного управління при Президентіві України. - Дніпропетровськ : Грані, 2014. - 20 с.

70. Любченко П. М. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування: монографія / П. М. Любченко, С. О.

Семко; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». - Харків : Право, 2012. - 213 с.

71. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування : вітчизняний та зарубіжний досвід / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор; Українська академія державного управління при Президентові України, Львівський регіональний інститут державного управління. - Львів : Ліга-Прес, 2002. - 463 с.

72. Місцеве самоврядування: термінологічний словник / [Я. В. Брусенцова ... [та ін.]; за редакцією В. М. Тихонова. - Харків: Фактор, 2011. - 239 с.

73. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. - К. : НАДУ, 2014. - 128 с.

74. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа № 1 [аналітичні записки]. - К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. - 2016. - 35 с.

75. Павлович-Сенета Я. П. Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування – один із напрямів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні / Я. П. Павлович-Сенета. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vuzlib.com/content/view/2244/10/>.

76. Мокрицька А., Петриків А. Окремі проблеми правового забезпечення здійснення моніторингу діяльності органу місцевого самоврядування у питаннях надання адміністративних послуг / А. Мокрицька, А. Петриків // Актуальні проблеми правознавства. - 2017. - Вип. 3(11). - С. 76-79.

77. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування. / О. О. Петришин. - Харків : Право, 2014. - 236 с.

78. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз:

автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / О. О. Петришин; Міністерство внутрішніх справ України, Національна академія внутрішніх справ. - Київ : [б.в.], 2014. - 19 с.

79. Петрученко К. І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування як джерело права: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / К. І. Петрученко; Інститут законодавства Верховної Ради України. - Київ : [б.в.], 2014. - 18 с.

80. Примуш М. В. Трансформація місцевого самоврядування в Україні у контексті зарубіжного досвіду: монографія / М. В. Примуш, Ю. О. Коваль; Міністерство освіти і науки України, Донецький національний університет. - Донецьк : Юго-Восток, 2014. - 219 с.

81. Покатаєв П. С. Контроль у системі органів місцевого самоврядування : теорія і практика застосування: монографія / П. С. Покатаєв; Класичний приватний університет. - Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2012. - 287 с.

82. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія / М. О. Петришина; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». - Харків: Право, 2011. - 231 с.

83. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні / Д. О. Скупченко // Теорія та практика державного управління. - 2017. - № 2(57). – С. 1-7.

84. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2015. - № 2. - С. 1-17.

85. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні: збірник тез III Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 8 грудня 2014 року) / [відповідальний редактор Л. Місінкевич]; Міністерство освіти і науки України, Хмельницький

університет управління та права, Хмельницький центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій ... [та ін.]. - Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2014. - 115 с.

86. Сидоренко Н. О. Органи місцевого самоврядування України як суб'єкти міжнародного співробітництва в умовах європейської інтеграції : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління / Н. О. Сидоренко; Національна академія державного управління при Президентові України, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. - Дніпропетровськ: [б.в.], 2014. - 20 с.

87. Собченко Л. Проблеми функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування: монографія / Л. Собченко. - Київ : К.І.С., 2014. - 173 с.

88. Стаднік В. М. Інститут самоврядування у формі автономії: порівняльний аналіз європейського досвіду: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління / В. М. Стаднік; Національна академія державного управління при Президентові України, Одеський регіональний інститут державного управління. - Одеса: [б.в.], 2014. – 21 с.

89. Софінська І. Д. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні в Україні та країнах ЄС: монографія / І. Д. Софінська. – Львів: Каменяр, 2014. – 186 с.

90. Стан місцевого самоврядування України, 2012 / [В. М. Мягкоход ... [та ін.]; USAID від американського народу; Асоціація міст України. - Київ : [б.в.], 2012. - 71 с.

91. Соскін О. І. ЄС та місцеве самоврядування : досвід вишеградських міст та українська перспектива: науково-методичний посібник / О. І.

Соскін, А. М. Матвійчук, Н. О. Матвійчук; за заг. ред. О. І. Соскіна. - Київ: Інститут суспільної трансформації, 2008. - 55 с.

92. Сирко У. Концепція та основні засади реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Збірник тез I Міжнар. студент. наук. конф. «Правова система України в умовах європейської інтеграції: погляд студентської молоді», 3-4 квітня 2017 р. / У. Сирко. – Тернопіль: Тернопільський національний економічний університет, Люблінський католицький університет імені Івана Павла II, Львівський національний університет ім. І. Франка...[та ін.], 2017. – С. 131-134.

93. Сирко У. Законодавче забезпечення децентралізації місцевого самоврядування / Правовий розвиток суспільства і держави: традиції та новації: зб. мат. Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 7 грудня 2017 року. Тези наукових доповідей. – К., 2017. – С. 34-38.

94. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / А. Ф. Ткачук. - К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. - 80 с.

95. Терехов В. Адміністративно-правові засади оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування у без пековому напрямі / В. Терехов // Актуальні проблеми правознавства. – 2017. – Вип. 2. – С. 41-45.

96. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. - 276 с.

97. Ухач В. З. Історія держави і права України: Навчальний посібник (конспекти лекцій). / В. З. Ухач. – Тернопіль: Вектор, 2012. – 378 с.

98. Фролов О. О. Конституційно-правове поле регулювання державної підтримки місцевого самоврядування : український і зарубіжний досвід / О.О. Фролов; Національна академія правових наук України, Науково-

дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. - Харків : Юрайт, 2013. - 86 с.

99. Шухнін А. С. Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / А. С. Шухнін ; Класичний приватний університет. - Запоріжжя : [б.в.], 2014. - 20 с.

100. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні [Текст]: монографія / В. В. Шикеринець; за наук. ред. д. держ. упр. проф. О. Я. Лазора; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2010. - 184 с.

101. Юркевич І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні / І. Юркевич // Актуальні проблеми правознавства. – 2017. – Вип. 3(11). – С. 100-104.

Інші джерела

102. Галай В. О. Становлення правового регулювання місцевої влади в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/290-stanovlennya-pravovoho-rehulyuvannya-mistsevoyi-vlady-v-ukrayini-halai-v-o>.

103. Державна влада та актуальні проблеми становлення муніципальної влади в Україні // Муніципальне право України / за ред. В. Ф. Погорілко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/12631113/pravo/derzhavna_vlada_aktualni.

104. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати соціологічного дослідження. Аналітичний звіт за 2015 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slg-coe.org.ua/wp-content/.../Analitichnyi_zvit_Detsentralizatsia_2-Khvylya.pdf.

105. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати соціологічного дослідження. Аналітичний звіт за 2016 р. /

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slg-coe.org.ua/wp-content/.../Analychnyi_zvit_Detsentralizatsia_2-Khvyliia.pdf.

106. Котковський В. Розвиток місцевого самоврядування і децентралізація влади як умови зміцнення демократії в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/05.pdf>.

107. Ігор Коліушко про децентралізацію та реформу місцевого самоврядування / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://management.lviv.ua/aktualno/news/item/122-igor-koliushko-pro-decentralizatsiu-ta-reformu-miscevogo-samovryaduvannya>.

108. 78. <http://www.liga.kiev.ua/> - LIGA Online – платна база законодавства компанії «Ліга», а також новини українського законодавства, каталог юридичних посилань, огляд преси.