

Юлія Камардіна

МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ

ТА ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ



iu.niga

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Юлія Камардіна

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ
ТА ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ:
порівняльно-правове дослідження**

Монографія

Одеса
Фенікс
2020

УДК 352.07-048.35(477)

К 18

Рекомендовано до друку ...

За редакцією
доктора юридичних наук, професора **Гріненко О.О.**

Білоцький С.Д. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

Янчук А.О. – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, радник першого заступника Голови Верховної Ради України.

Камардіна Юлія

К 18 Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : монографія / Юлія Камардіна. – Одеса : Фенікс, 2020. – 224 с.

ISBN 978-966-928-597-3

Анотація _____

Зміст

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	
1.1. Поняття та сутність муніципальної реформи в Україні	12
1.2. Суб'єкт і об'єкт як складові компоненти муніципальної реформи в Україні	31
1.3. Правове забезпечення здійснення муніципальної реформи в Україні в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції	49
Висновки до розділу 1	70
Розділ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	
2.1. Концептуальні основи і практика реалізації муніципальної реформи в державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції	73
2.2. Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: досвід держав-членів ЄС і перспективи для України	91
2.3. Субсидіарність як основний напрям реформування місцевого самоврядування: досвід держав-членів ЄС та перспективи для України	117
Висновки до розділу 2	139
Розділ 3. НАПРЯМИ, РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	
3.1. Напрямки та результати муніципальної реформи в Україні на підставі досвіду держав-членів Європейського Союзу	141
3.2. Сучасний стан і перспективи формування ефективного місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської міждержавної інтеграції	162
Висновки до розділу 3	184
ВИСНОВКИ	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	195

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АТО –	Адміністративно-територіальна одиниця
ОМС –	органи місцевого самоврядування
ТГ –	територіальна громада
ОТГ –	об'єднана територіальна громада
Хартія –	Європейська Хартія місцевого самоврядування
ЄС –	Європейський Союз
Концепція –	Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

ВСТУП

Розвиток і модернізація сучасних систем місцевого самоврядування спричинили проведення муніципальних реформ як у багатьох державах-членах Європейського Союзу, так і в Україні, що стало початком упровадження нових правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, серед яких формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Сучасні процеси формування ефективного місцевого самоврядування в Україні обумовлені цілим комплексом обставин, пов'язаних із сучасним процесом європейської міждержавної інтеграції, що знайшло своє формально-юридичне відображення в положеннях Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо підстав і цінностей внутрішньодержавних трансформацій системи місцевого самоврядування з урахуванням, зокрема, таких принципів, як *стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права, повага до прав людини й основоположних свобод*.

Муніципальна реформа в Україні концептуально ґрунтується на європейських принципах і стандартах формування ефективного місцевого самоврядування, що детермінує в якості основних завдань конституційно-правову модернізацію системи місцевого самоврядування, формування реального та дієвого інституту місцевого самоврядування, забезпечення децентралізації публічної влади з максимальним наближенням до більшості територіальних громад та їх жителів для створення й підтримки сприятливого життєвого середовища. З огляду на ці міркування можна стверджувати про потребу науково-теоретичного і практичного осмислення та наукового аналізу проблем, пов'язаних із здійсненням муніципальної реформи за умов реалізації державної стратегії зі вступу до Європейського Союзу, а також про науково-практичну дискусію щодо вивчення правової природи і механізмів проведення муніципальної реформи, її спрямування, характеру, визначення суб'єктно-об'єктного складу, а також вирішення конкретних проблем організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи.

Розроблення найоптимальніших шляхів імплементації європейських правових стандартів у сфері місцевого самоврядування, визначення загальних (у європейському контексті) і специфічних (національних і регіональних) характеристик даного процесу допоможе з'ясувати,

наскільки факт членства в ЄС (або перспектива входження) зумовлює схожість національних систем місцевого самоврядування, їх готовність наслідувати загальноєвропейським принципам і стандартам, що також свідчить про актуальність обраної теми.

Проблеми європейського вибору України та його значення для розвитку місцевого самоврядування активно розробляються в українській науці. Питання оцінки муніципальної реформи та дослідження проблем місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської міждержавної інтеграції представлено в працях відомих вчених у галузі конституційного і муніципального права: М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, Ю. О. Волошина, О. О. Гріненко, О. В. Зайчука, В. М. Кампо, А. М. Колодія, О. Л. Копиленка, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, І. О. Кресіна, Я. І. Ленгер, П. М. Любченка, О. О. Майданника, М. І. Мельника, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Ю. Л. Панейко, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, В. О. Сergyна, І. Д. Сліденко, А. А. Стрижака, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренко, Р. М. Фрідманський, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших.

Для розуміння проблем реформування місцевого самоврядування в діалектичній єдності зі становленням місцевого самоврядування за європейськими принципами та стандартами, вагомими є праці зарубіжних авторів, що віддзеркалюють національний досвід утвердження дієвої та ефективної системи місцевого самоврядування. Серед зарубіжних вчених класичні дослідження зазначених проблем зустрічаються у працях Д. Вілсона, І. Вілки, Т. Вюртенгбергера, А. Бекста, М. Голдсмита, Г. Густавссона, В. Дюрана, М. Кітінга, М. Кулеша, Т. Ларссона, С. Ліпсета, А. Міллімакі, Дж. Лундберга, П. Нільсона, М. Портера, О. Петерсона, А. Рінанен, П. Сегварі, Е. Томпсона та інші, в роботах яких визначаються питання та механізми організації та проведення муніципальних реформ, де акцент зроблено на причинах, результатах і наслідках перетворень в системі місцевого самоврядування конкретної країни.

Віддаючи належне науковцям, розробки яких становлять вагомий внесок у вивчення означеної проблематики, зауважимо, що ключові питання проведення муніципальної реформи в Україні за європейськими принципами та стандартами представлено фрагментарними дослідженнями або спрямовано на окремі аспекти реформування місцевого самоврядування. Саме відсутність комплексного наукового порівняль-

но-правового дослідження національної моделі муніципальної реформи в державах-членах ЄС зумовила невирішеність кола актуальних питань, пов'язаних із формуванням науково-практичної парадигми реформування місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської міждержавної інтеграції за загальноновизнаними європейськими принципами та стандартами.

Мета роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного порівняльно-правового аналізу теоретичних аспектів і практичної реалізації муніципальної реформи в Україні та в державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції сформувані висновки, узагальнення, пропозиції та рекомендації, спрямовані на формування науково-практичної парадигми реформування місцевого самоврядування в Україні за загальноновизнаними європейськими принципами та стандартами.

Для досягнення цієї мети були поставлені такі **завдання**:

- дослідити доктринальні позиції стосовно поняття і сутності муніципальної реформи в Україні;
- встановити компонентний (об'єктно-суб'єктний) склад муніципальної реформи;
- здійснити аналіз правової регламентації муніципальної реформи в комплексі конституційно-правових і галузево-правових процесів трансформації місцевого самоврядування, виділити основні їх етапи;
- дослідити концептуальні основи і практику реалізації муніципальної реформи в державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції;
- проаналізувати досвід держав-членів ЄС стосовно шляхів удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в якості перспективного напрямку муніципальної реформи в Україні;
- визначити правові проблеми забезпечення принципу субсидіарності в процесі реформування місцевого самоврядування в державах-членах ЄС і можливості використання досвіду в Україні;
- проаналізувати основні напрямки та результати здійснення муніципальної реформи в Україні на підставі досвіду держав-членів Європейського Союзу;
- обґрунтувати висновки і пропозиції щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення муніци-

пальної реформи в Україні, особливо на етапі її практичного впровадження в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері здійснення муніципальної реформи в Україні та в державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції.

Предметом дослідження є досвід реалізації муніципальної реформи в державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції та можливості його використання в Україні.

Для одержання найбільш достовірних наукових результатів, при проведенні дослідження автор прагнув поєднати різні принципи наукового пізнання, комплекси методологічних підходів (напрямів) і методів (загальнонаукових, спеціальних), що дозволило всебічно й комплексно провести порівняльно-правовий аналіз досвіду реалізації муніципальної реформи в державах-членах Європейського Союзу та можливості його використання в Україні.

Методологічну основу монографічного дослідження становить загальнонауковий метод діалектики, який дозволив розглянути динаміку трансформації місцевого самоврядування в державах-членах Європейського Союзу та в Україні під впливом європейських міждержавних інтеграційних процесів.

Для вирішення поставлених завдань у роботі було застосовано такі методи: з використанням логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема вироблено авторський підхід до розуміння поняття «муніципальна реформа», що призвело до розуміння сутності, напрямів і тенденцій реалізації муніципальної реформи в сучасній Україні (підрозділи 1.1); структурно-функціональний метод застосовано для аналізу взаємозв'язку таких правових категорій, як «конституційна реформа», «адміністративна реформа», «адміністративно-територіальна реформа» та «муніципальна реформа», що своєю чергою вимагає утворення міцного методологічного фундаменту інституціоналізації та конституювання суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування як комплексу системи явищ і процесів у контексті муніципальної реформи (підрозділ 1.1, 1.2); історико-правовий метод застосовувався для з'ясування особливостей проведення муніципальних реформ в Україні та в державах-членах ЄС протягом різних конкретно-історичних етапів їх розвитку (підрозділи 1.3, 2.1); порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати законодавство у

сфері місцевого самоврядування 28 (двадцяти восьми) держав-членів Європейського Союзу, враховуючи тип правової системи, до якої вони належать, використовувався для виявлення схожого й відмінного, позитивного й негативного досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування в державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції та визначення на підставі цього досвіду перспективних напрямів муніципальної реформи в Україні (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3); для досягнення внутрішньої логіки реформи шляхом порівняння особливостей муніципальної реформи на кожній стадії її реалізації та виокремлення на підставі цього загальних закономірностей і напрямів її здійснення застосовувався формально-юридичний метод (підрозділ 3.1); за допомогою прогностичного методу було визначено напрями, результати та перспективи реалізації муніципальної реформи в Україні на основі позитивного досвіду держав-членів Європейського Союзу (підрозділи 3.1, 3.2).

В результаті застосування зазначених наукових методів і прийомів порівняльного аналізу досліджуваної проблематики було вироблено авторський підхід до предметної визначеності муніципальної реформи, що виступає вихідним методологічним моментом, основою для науково-практичного розуміння об'єктивності такої реформи та її призначення в суспільстві.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що ця монографія є першим комплексним науковим дослідженням теоретичних і практичних проблем щодо реалізації муніципальної реформи в Україні з урахуванням практичного досвіду формування ефективного місцевого самоврядування держав-членів Європейського Союзу в умовах міждержавної інтеграції. В межах проведеного дослідження було одержано результати, які становлять наукову новизну і практичну значимість, знаходять свій прояв у теоретичних положеннях і висновках, які виносяться на захист:

уперше:

- запропоновано власне узагальнююче визначення муніципальної реформи, під яким слід розуміти певний комплекс законодавчих і організаційних заходів, обумовлених суспільними потребами формування сучасної системи місцевого самоврядування за європейськими стандартами та принципами, на основі узагальнення існуючих теоретичних підходів, законодавчих та інших

- нормативно-правових актів у таких практично-прексеологічних аспектах, як форма, зміст і суть;
- визначено складові компоненти муніципальної реформи – співвідношення суб'єкта власне з об'єктом муніципальної реформи;
 - запропоновано авторську періодизацію генезису реформування місцевого самоврядування в Україні, що здійснюється з моменту становлення України як незалежної, суверенної держави з визнанням досвіду держав-членів Європейського Союзу (позитивних і негативних результатів) у формуванні ефективного місцевого самоврядування, що дало змогу визначити конкретно-історичні етапи становлення та розвитку місцевого самоврядування і виявити фактори, що вплинули на трансформацію системи місцевого самоврядування в незалежній Україні;
 - здійснено комплексне порівняльне дослідження організаційно-правових проблем реалізації муніципальної реформи в державах-членах ЄС, спрямованих на адаптацію системи місцевого самоврядування до вимог європейських правових стандартів, зокрема на основі фундаментальних принципів, таких як демократизм, децентралізація та субсидіарність;
 - подано системні пропозиції щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення муніципальної реформи в Україні, особливо на етапі її практичного впровадження в умовах європейської міждержавної інтеграції, за такими напрямками: формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів; забезпечення подальшої децентралізації та передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності; створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування; упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів;

удосконалено:

- розуміння сутності європейських правових стандартів побудови місцевого самоврядування, які спричиняють вплив на здійснення муніципальних реформ як у державах-членах Європейського Союзу, так і в державах, стратегічною законодавчо встановле-

ною метою яких є повноправний вступ до Європейського Союзу (прикладом може слугувати Україна);

- наукові підходи до проблем європейського вектору реформування місцевого самоврядування в Україні як до комплексу конституційно-правових і галузево-правових процесів трансформації місцевого самоврядування, з метою максимального забезпечення прав і законних інтересів громадян-членів територіальної громади;
- перспективні напрями та етапи муніципальної реформи в Україні, шляхи синхронізації їх з ухваленням відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів;

набули подальшого розвитку:

- методологічні підходи до розуміння муніципальної реформи як комплексного системного процесу структурних, функціональних та організаційних змін у системі організації влади на місцях;
- теоретичні розробки щодо інституціоналізації суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування в контексті муніципальної реформи;
- наукове аргументування вимог, що ставляться до організації та проведення муніципальної реформи, зокрема до її нормативно-правового регулювання.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

1.1. Поняття та сутність муніципальної реформи в Україні

З моменту проголошення незалежності України (1991 р.) [177] відбувається перманентний процес реформування місцевого самоврядування з метою створення ефективної та дієвої системи місцевого самоврядування. Адже саме посилення локальної демократії як першооснови функціонування демократичної, правової та соціальної держави є запорукою всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних публічних послуг.

Основним завданням політико-правових перетворень, що відбуваються в Україні, є формування ефективного місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується в Україні відповідно до Конституції України (ст. 7 Конституції України) [90]. Для вирішення цього завдання відбувається реформування місцевого самоврядування як перманентний поетапний процес – від створення спроможних територіальних громад через поетапне проведення муніципальної реформи, до подальшого стійкого вдосконалення системи місцевого самоврядування. Цей процес, що триває більше 28 років, не завершився, проблеми у сфері місцевого самоврядування не вирішено, більш того, сучасний етап вітчизняних перетворень у сфері місцевого самоврядування ознаменувався такою важливою подією, як прийняття у 2014 році Кабінетом Міністрів України «Концепції про реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [98], що можна охарактеризувати як

старт нового етапу реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Взагалі, комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [181], схваленій Указом Президента України. Децентралізація та реформа державного управління визначені в Стратегії серед 10-ти пріоритетних реформ. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [222, с. 21-25].

Відзначимо, що невід’ємною складовою демократичного суспільства є принцип демократії – один із основних принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування [68], що ставить права людини на перший план. Проблема розвитку локальної демократії в Україні стала дуже актуальною, бо як відзначає М. О. Баймуратов, «... практично всі життєві інтереси та устремління людини реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади» [8, с. 97]. Саме тому, як відзначає О. В. Батанов, місцеве самоврядування є одним із тих атрибутів соціально-правової демократичної державності, що в контексті європейського вектору розвитку Української держави вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права [19, с. 99].

Муніципальна реформа повинна змінити існуючу систему місцевого самоврядування, яка на сьогоднішній день не відповідає інтересам і потребам українського суспільства. Формування дієздатної територіальної громади – головна мета муніципальної реформи, завданням якої є створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, що в цілому є запорукою добробуту, благополуччя, розвитку головної продуктивної сили суспільства – людини.

При цьому слід виходити з методологічної аксіоми про те, що в Конституції України (ст. 140) закріплено право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції

та законів України [90], але як показує практика, у більшості випадків це право залишається не реалізованим.

Саме визначення та правове закріплення прав людини на локальному рівні дасть можливість територіальним громадам долучитися до переваг європейської міждержавної інтеграції. Тобто особливу увагу потрібно акцентувати саме на інтенсивній імплементації європейських правових стандартів локальної демократії, що гарантує побудову оптимальної системи місцевого самоврядування, яка в сучасному світі сприймається як єдина можлива демократична й раціональна модель влади на місцях. У цьому зв'язку особливого значення набуває адаптація законодавства місцевого самоврядування України до європейських стандартів, що передбачає реформування її правової системи.

Здійснення муніципальної реформи в Україні, як зазначає О. О. Майданник, вимагає дослідження проблем законодавчого регулювання та практичного функціонування місцевого самоврядування, створення належного наукового підґрунтя для його реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів [118, с. 37].

У такому контексті важливим напрямом реформування місцевого самоврядування є встановлення теоретико-методологічних засад визначення категорії «муніципальна реформа» як ключового стрижневого інструменту побудови нової системи організації публічної влади на місцях за такими фундаментальними принципами, як демократія, децентралізація та субсидіарність.

Методологічною основою проведення дослідження муніципальної реформи виступає аналіз її правового аспекту. У зв'язку з цим відзначимо, що в теорії та на практиці, в залежності від конкретних публічно-правових інститутів та інституційних систем правової дійсності, що підлягають реформуванню, можна виокремити такі види правової реформи: конституційна реформа, адміністративна реформа, муніципальна (або реформа місцевого самоврядування), адміністративно-територіальна реформа тощо. Варто акцентувати увагу на тому, що всі ці види реформ взаємопов'язані, адже вони є виявом однієї правової реформи у державі та суспільстві. Відповідно, методологічне значення щодо визначення й обґрунтування теоретичних основ муніципальної реформи має дослідження її як процесу формування ефективного місцевого самоврядування в контексті правової реформи.

Отже, проблеми, пов'язані з розвитком місцевого самоврядування в Україні, мають насамперед вирішуватися в ході правової реформи. Перші заходи щодо створення правової основи місцевого самоврядування вже зроблено. Аналіз змісту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [165] свідчить, що він відповідає нормам і принципам Конституції України. Проте не в повному обсязі відповідає нормам і принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року. Одним із найважливіших принципів правової реформи, на думку професора Є. В. Назаренко, має бути принцип пріоритетності загальновищезначаних принципів і норм міжнародного права. Саме він має визначити основоположні ідеї цієї реформи та створення державної програми законодавчих робіт, а також визначити зміст і напрямки реформування всієї правової системи [135]. Отже, реформування сучасної правової системи України повинно відбуватися згідно з основними стратегічними напрямками розвитку України, зокрема її правовою інтеграцією з європейськими міждержавними правовими системами. Таким чином, муніципальна реформа має бути розроблена з урахуванням національного та міжнародного досвіду становлення й організації (функціонування) місцевого самоврядування, документів Європейського Союзу (зокрема щодо розвитку місцевої демократії), з метою визначення засад розбудови ефективної системи дієздатного, добросовісного місцевого самоврядування в Україні.

Не менші проблеми очікують процес реформування місцевого самоврядування в Україні на теоретичному рівні. Спробуємо систематизувати основні з них:

- по-перше, це проблеми термінологічного характеру, а саме – відсутність як серед науковців, так і на законодавчому рівні розуміння сутності визначення терміну «муніципальна реформа»;
- по-друге, проблеми методологічного характеру, пов'язані з досягненням поняття «реформа місцевого самоврядування» в контексті конституційної модернізації;
- по-третє, це проблеми, пов'язані з предметом муніципальної реформи, а саме – яких суттєвих інституціональних і системно-структурних змін повинно зазнати місцеве самоврядування;

- по-четверте, муніципальна реформа є складовою частиною конституційної, адміністративної та адміністративно-територіальної реформи.

Виходячи з наведеної проблеми, насамперед необхідно правильно визначити поняття «реформа», включаючи етимологію цього терміна, встановити належні цілі, завдання, принципи та концептуальні основи реформування місцевого самоврядування. Так, у загальному значенні реформа (франц. *reformе* – перетворення) у будь-якій сфері життєдіяльності людини означає «перетворення, зміну, перебудову, перевлаштування чого-небудь» [212, с. 712; 215, с. 597]. Українська Юридична енциклопедія стверджує, що термін «реформа» (франц. *reformе*, від лат. *reformare* – перетворювати, поліпшувати) – процес кардинальних, зазвичай тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформи, як правило, змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Ознаки реформи: повільна зміна частини системи; використання законних методів; керованість і прогнозованість процесу; повний контроль над реалізацією реформи з боку державної влади; здебільшого спрямована на зміцнення позицій чинної влади. Кінцева мета будь-якої реформи – зміцнення й оновлення державних засад, що однак не завжди несе за собою поліпшення рівня життя, скорочення державних витрат і навпаки – збільшення доходів. Успіх реформ значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості. Це стосується всіх нововведень, у тому числі в галузі держави і права [52, с. 303].

Отже бачимо, що термін «реформа» передбачає суттєві зміни (трансформації) в механізмі функціонування об'єкта, є можливою зміною основоположних принципів, провідних до принципово нового результату та отримання принципово нового об'єкта. Як бачимо, реформа є певною зміною, яка передбачає трансформацію певного об'єкта в новий якісний стан. Отже, «у змісті терміну “реформа” превалює діяльнісний, трансформаційний аспект» [2, с. 352].

Дуже часто як у нормативно-правових актах, так і в юридичній літературі можна зустріти таку термінологію, як «реформування місцевого самоврядування». Отже, категорія «реформа» змістовно пов'язана з категорією «реформування». Основна відмінність цих категорій є функціональною. Реформа за своїм функціональним навантаженням

означає результат (позитивні перетворення, зміни), досягнутий через виконання певних поступових, взаємообумовлених дій, тобто завдяки відповідному процесу – реформуванню.

Реформа – це статика перетворень з метою поліпшення (явище), а реформування – динаміка цих перетворень (процес), обидві категорії мають єдину сутність, зміст і мету. Отже, відмінність між ними має тільки механізму (статично-динамічну) характеристики.

Отже, важливою характеристикою реформи є відносно повільний і поступовий характер змін [216, с. 113], які відіграють важливу роль у забезпеченні стабільності суспільного розвитку та стимулюються передбачуваними змінами, ефективними нововведеннями, що не ведуть до деструктивного зламу існуючого порядку [214, с. 458].

У рамках цих вивчень формується й поняття «муніципальна реформа». Проте на сьогодні у вітчизняній муніципально-правовій науці не проведено систематизації наукових даних щодо визначення поняття «муніципальна реформа». Натомість наявні окремі дослідження фрагментів муніципальної реформи як організаційно-правового явища, відповідно до чого в науковій літературі утворилася певна прогалина, заповнення якої вимагає визначення сутності, завдань муніципальної реформи, умов її проведення, алгоритмів здійснення, діагностики успішності чи неуспішності тощо.

Українські вчені-конституціоналісти В. Д. Бакуменко та С. О. Кравченко вважають, що цей процес включає «... зміни, що охоплюють питання становлення і розвитку системи органів місцевого самоврядування, їх відносин з органами виконавчої влади, розподілу між ними функцій і повноважень (співвідношення централізації і децентралізації), відповідних перетворень адміністративно-територіального устрою, а також створення правової й ресурсної, передусім фінансово-економічної бази місцевого самоврядування» [102]. Продовжуючи, Г. В. Іваненко вважає, що «... муніципальна реформа повинна забезпечити активне впровадження локальної демократії в Україні, упорядкувати зв'язок між центральними органами і владними структурами в регіонах, засоби і способи правового регулювання комунальної власності для розв'язання соціально-економічних проблем регіону, рішення кадрових питань у системі місцевого самоврядування» [73, с. 12]. Важливим при здійсненні муніципальної реформи, за С. Серьогіним, є дотримання Конституції та законів України, положень Європейської

хартії місцевого самоврядування, а також таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [203].

О. В. Марцеляк наголошує, що вітчизняна муніципальна реформа має забезпечити зміни та модернізацію форм і змісту існуючих муніципальних відносин, визначити нову модель територіально-політичної організації країни, виступити необхідною передумовою для здійснення ефективної державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ [132, с. 26].

Подібної точки зору дотримується й О. В. Краснікова, яка вбачає, що «... муніципальна реформа, що здійснюється в Україні на сучасному етапі, має на меті, насамперед, формування сучасної системи місцевого самоврядування, підвищення відповідальності держави за його розвиток, усунення недоліків, які істотно впливають на здійснення самоврядної діяльності на місцях» [103, с. 3].

Доктор юридичних наук О. Скрипнюк констатує, що завдяки забезпеченню та реалізації реформи місцевого самоврядування вирішуються такі важливі цілі: досягнення належного та ефективного розподілу повноважень між центральною владою та конкретними адміністративно-територіальними одиницями на засадах децентралізації публічного управління і субсидіарності; створення ефективної та стабільної системи функціонування територіальних громад та їх органів, забезпечення прозорості цієї діяльності, мінімізація умов для корупції; створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; забезпечення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і наближення їх до європейських стандартів; надання більшості адміністративних послуг на рівні конкретних адміністративно-територіальних одиниць; формування дієвих місцевих бюджетів; створення умов, що сприяють сталому розвитку територіальних громад; створення умов для належного матеріального, фінансо-

вого та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територіальних громад [211, с. 10].

Погоджуємось з висновком О. О. Майданник, що здійснення муніципальної реформи в Україні потребує дослідження більш глибоких проблем, а саме – «... проблем законодавчого регулювання та практичного функціонування місцевого самоврядування, створення належного наукового підґрунтя для його реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів» [132, с. 37].

Багатоманітність і невизначеність щодо даного явища не знижує цінності проведених досліджень, а навпаки – актуалізує необхідність їх систематизації. Узагальнюючи науково-теоретичну основу реформування місцевого самоврядування та інтеграції України до Європейського Союзу, насамперед слід зазначити, що головною метою муніципальної реформи є формування за європейськими принципами сучасної системи місцевого самоврядування. Саме «інтеграція» передбачає появу нової якості формування європейської соціальної системи, вихід за межі співробітництва з метою утворення єдиної структури, що характеризується наднаціональними (наддержавними) ознаками. Процес європейської інтеграції є складним, має комплексний характер, передбачає декілька стадій і виявляється в різних формах. Досвід розбудови Європейського Союзу переконливо свідчить про справедливість такої точки зору [113].

Європейська інтеграція України здійснюватиметься тією мірою, якою Україна поділятиме ці цінності, тому євроінтеграційні документи і міжнародні угоди України, а також поточне законодавство, мають орієнтуватися на них [46, с. 267]. Для досягнення відповідного рівня сприйняття західної традиції права необхідним є широке та системне використання європейських стандартів формування й функціонування правових і державних інституцій, інститутів громадянського суспільства та їх відносин із державою, впровадження в усіх сферах життя країни верховенства права з безумовним визнанням вищої юридичної сили Конституції України [138, с. 250].

Інтеграція України до Європейського Союзу законодавчо визначена пріоритетним напрямком зовнішньої політики; водночас потрібно усвідомлювати наслідки входження в правовий простір європейського співтовариства і необхідність підготовки конституційно-правового механізму, який надасть можливість вживати заходів стосовно правової

інтеграції до співтовариства. Сучасний період муніципальної реформи в Україні характеризується пошуком напрямків здійснення мети – це формування за європейськими принципами сучасної системи місцевого самоврядування, здатної задовольнити інтереси жителів територіальних громад, при цьому поняття муніципальної реформи є невід’ємним від сутності суб’єкта відповідної трансформаційної діяльності – територіальної громади.

Розглядаючи науково-теоретичне визначення муніципальної реформи та інтеграції України до Європейського Союзу, автор пропонує визначити основні ознаки муніципальної реформи:

- поетапність проведення – це перманентний конституційно-правовий процес;
- комплексність і системність перетворень у сфері місцевого самоврядування;
- повне перетворення законодавства у сфері місцевого самоврядування;
- динаміка правовідносин у сфері реалізації публічної влади на місцях;
- формування конституційної правосвідомості, передусім спрямованої на сприйняття (масове та індивідуальне) здійснюваних конституційно-правових перетворень у сфері місцевої влади, як об’єктивно-корисної необхідності.

Поряд із терміном «муніципальна реформа» як в юридичній літературі, так і в правових документах часто зустрічається й інша термінологія, яка так чи інакше характеризує це правове явище, наприклад, «модернізація». На нашу думку, не варто ототожнювати поняття «реформа» з таким поняттям, як «модернізація» (процес, який здійснюється за допомогою проведення реформ і інновацій, що сьогодні означає перехід до постіндустріального суспільства). Відзначимо, що сам термін «модернізація» походить від французького слова «modernization» і перекладається як оновлення, осучаснення, зміна відповідно до новітніх вимог і норм. У словниковій літературі модернізація з приводу поняття і сутності визначена як оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог [123].

Ще у 2009 році автори проекту документа «Модернізація України: визначення пріоритетів реформ: Проект до обговорення» [128] – І. Коліушко, І. Бураковський, О. Сушко, Є. Бистрицький, Є. Захаров та

інші – визначили термін «модернізація» насамперед як комплексний процес реформування існуючих і створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій, а також запозичення тих культурних норм, які відповідають кращим стандартам і цінностям розвинутих демократичних країн.

Отже, суть модернізації – оновлення або створення нових інституцій, які створюють умови для перетворення міжлюдських стосунків у сфері політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн [128]. Однак, як зауважує О. В. Бондаренко, модернізацію не можна розглядати як просту сукупність певних програм у різних сферах політичного, економічного, та суспільного життя країни, хоча без таких програм важко реалізувати модернізаційний процес. Модернізацію слід розглядати як певну ідеологію, навколо якої будуються конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін [33, с. 32].

У науковій літературі можна зустріти термін «модернізація системи місцевого самоврядування» [53, с. 1; 125], який, на нашу думку, є похідним від «конституційно-правової модернізації», бо саме конституційна модернізація передбачає внесення змін до Конституції у сфері публічного управління на засадах децентралізації на державному, регіональному та місцевому рівнях з метою підвищення його ефективності [19, с. 100]. З цієї точки зору М. Пухтинський зазначає, що «... конституційно-правові основи місцевого самоврядування потребують модернізації, тобто вдосконалення конституційної моделі самоврядування» [16, с. 240].

Реформування місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано з модернізацією системи місцевого самоврядування. Цей взаємозв'язок детерміновано співвідношенням місцевої влади та системи місцевого самоврядування.

Остаточна система суб'єктів місцевого самоврядування була сформована з прийняттям Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» остаточно сформовано систему місцевого самоврядування [166]. Отже, на законодавчому рівні визначено, що місцеве самоврядування в Україні має певну систему. При цьому

характеристика цієї системи та, зокрема, доктринальне моделювання її реформування мають бути широкими за змістом, враховуючи принципи її побудови та фактори, що забезпечують єдність цієї системи.

Зазвичай система розглядається як цілісний об'єкт, що складається з елементів, які перебувають у взаємних відносинах. Відносини між елементами формують структуру. Етимологічно поняття «система» – це складове ціле, а з позицій системного підходу будь-яке цілісне утворення, що складається з двох і більше взаємопов'язаних компонентів, є системою. Кожен компонент системи, передусім, може бути розчленований на ряд складових. Таким чином, система, як правило, є багаторівневою, включає в якості компонентів хоча і менш складні, але відносно самостійні предмети та явища [7].

Виходячи з вищенаведеного, система місцевого самоврядування на територіальному рівні повинна являти собою певну цілісність зі спільними основними завданнями, мета якої – максимально можливо задовольняти інтереси людини. Реалізуючи спільні завдання, елементи в цілому виконують свої особливі специфічні функції [126].

Отже, уявлення про модернізацію системи місцевого самоврядування засновано на якісних характеристиках:

- самостійність системи місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування [245, с. 487];
- взаємопов'язаність системи місцевого самоврядування, тобто наявність об'єктивно обумовленого зв'язку між всіма елементами системи. На підставі елементної характеристики системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі та, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, котрий охоплює як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ і міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, які представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

- структурованість системи місцевого самоврядування, тобто система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову – структуру місцевого самоврядування, яка формується за принципи територіальності й інституціональності, є складною та різнорівневою за своїм характером;
- складність, тобто кожен елемент системи місцевого самоврядування сам по собі є складним утворенням, яке має самостійне юридико-правове значення;
- гласність і відкритість системи місцевого самоврядування, тобто система взаємодіє із соціальними, політичними, економічними та іншими середовищами;
- єдність системи місцевого самоврядування, тому елементи не можуть залишатися поза системою, оскільки не можуть існувати поза нею, а сама система не має ніякої ієрархічної переваги щодо своїх елементів, оскільки також не може існувати без них [240, с. 103];
- багаторівневність, тобто складається з рівнів: 1) сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення) ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які представляють відповідні сільські, селищні, міські або внутрішньоміські (районні у місті) територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Ради наділено представницькими повноваженнями у відповідності до ст.ст. 25, 26, 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) районні та обласні ради – представляють спільні (інтегровані на регіональному рівні) інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, що є на території певного району чи області [165].

Визначення поняття «система місцевого самоврядування», її елементів та якісних характеристик у контексті співвідношення з поняттям «модернізація» детермінує співвідношення «модернізація системи місцевого самоврядування» із «конституційно-правовою модернізацією».

У контексті процесів конституційно-правової модернізації місцевого самоврядування слушною є наукова позиція В. Коваленко, який обґрунтовує, що модернізація місцевого самоврядування має здійснюватися не лише з огляду на потребу узгодження системи його суб'єк-

тів з системою адміністративно-територіального устрою та відповідно до необхідності приведення їх у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, але й з огляду на потребу в створенні умов для надання органами місцевого самоврядування якісних публічних послуг жителям територіальних громад та іншим громадянам [83]. Йдеться про публічні послуги органів місцевого самоврядування, або ж про муніципальні послуги, які залишаються без належної уваги вітчизняних і зарубіжних експертів.

Отже, проблема модернізації сучасної системи місцевого самоврядування в Україні набуває нового концептуального змісту. Як бачимо, модернізація системи місцевого самоврядування має на меті оновлення або створення нових інституцій, які б створювали умови для перетворення суспільних відносин на локальному рівні згідно сучасним засадам визначення європейських принципів децентралізації, демократії та прав людини. Ця мета повинна відповідати стратегічному завданню модернізації місцевого самоврядування – створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, наданню жителям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

З вищенаведеного можна побачити, що модернізацію системи місцевого самоврядування в рамках конституційно-правової модернізації можна поділити на інституційну та системно-структурну модернізацію.

1) Інституційна модернізація системи місцевого самоврядування. Так, О. В. Батанов відзначив, що в контексті модернізації системи місцевого самоврядування «... варто розуміти конституюючу та інституціональну роль муніципальної влади як одного з ключових елементів системи конституційного ладу України» [18, с. 118]. Продовжуючи, О. О. Ключі вказує, що головним завданням інституціональної модернізації системи місцевого самоврядування є «... упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом». Відповідно до зазначених завдань, модернізація ставить мету – «... створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, наданню жителям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади» [81, с. 3]. М. Онішук і В. Кампо пов'язують інституціоналізацію місцевого самоврядування в сучасній незалежній Україні з проведенням муніципальної реформи, яка тіс-

но пов'язана з конституційною та адміністративною реформою [136, с. 10]. Конкретні заходи щодо інституціонального вдосконалення системи місцевого самоврядування мають ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування публічних інституцій у демократичній, правовій, соціальній державі, серед яких ключове значення мають такі:

- визначальним пріоритетом є законодавча регламентація функцій, повноважень і порядку діяльності органів місцевого самоврядування;
- здійснення своїх функцій і повноважень незалежно від виконавчої, законодавчої і судової влади в межах, визначених Конституцією і законами України;
- з метою підвищення ефективності управлінської діяльності на місцях, а також з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, насамперед необхідно здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
- відповідальність органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадою та окремими громадянами, права яких були порушено;
- через громадянські інститути та засоби прямої демократії запровадити механізми контролю за функціонуванням місцевої влади з боку суспільства;
- реалізація принципів ефективності, відкритості та добросовістості в роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування [179].

Інститут місцевого самоврядування постає як складний конституційно-правовий елемент, що має певну організаційно-правову форму, реформування якого призводить до суттєвих структурних, функціональних, організаційних і фінансових зрушень у системі місцевого самоврядування.

Ціннісно-аксіологічною підставою конституційної модернізації інституту місцевого самоврядування є нові уявлення про наявний і нормативно бажаний стан організації й функціонування системи місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації на державному, регіональному та місцевому рівні з метою підвищення якості його ефективності.

2) Системно-структурна модернізація системи місцевого самоврядування. В. Козак визнає модернізацію місцевих органів влади управління як складову проведення великомасштабних системно-структурних реформ [87, с. 20]. Тобто зміни до Конституції мають відкрити шлях до проведення давно назрілих правових реформ (йдеться про реформу публічного адміністрування, адміністративно-територіальну, а також місцевого й регіонального самоврядування). У зв'язку з цим деякі вчені звертають увагу на вдосконалення системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні у комплексі з адміністративною та адміністративно-територіальною реформами. Розбудова нової моделі місцевого самоврядування повинна базуватися на засадах системності [199]. Системність реформування місцевого самоврядування потребує внесення змін до Конституції України, положення та приписи якої повинні врахувати наступне:

- по-перше, необхідно визначитися зі статусом адміністративно-територіальних одиниць, які складають систему адміністративно-територіального устрою;
- по-друге, необхідно визначитися зі структурою системи влади в нашій державі для реалізації ефективної державної регіональної політики децентралізації;
- по-третє, муніципальна реформа повинна здійснюватися у комплексі з адміністративною та територіальною реформами [199, с. 198].

Отже, дослідження співвідношення термінів «муніципальна реформа» і «модернізація місцевого самоврядування» дає змогу визначити конструктивну різницю. На наш погляд, муніципальна реформа, по суті, – це процес кардинальних, зазвичай тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя на місцевому рівні, муніципально-правових інститутів, окремих структур системи місцевого самоврядування тощо. Тобто муніципальна реформа, як правило, – це довготривалий процес зміни й трансформації змісту та форм відповідних суспільних відносин на локальному рівні, без порушення їхніх принципових засад. У той час як «модернізація місцевого самоврядування» крізь призму конституційно-правової модернізації означає внесення змін до Конституції – зміну положень основного закону, які не відповідають вимогам часу, з метою пристосування його до сучасних

принципів, висунутих практикою європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування.

Виходячи з вищенаведеного можна констатувати, що в науковій літературі останніми роками муніципальна реформа розглядається у нерозривному комплексі з конституційною, адміністративною, адміністративно-територіальною та іншими реформами, адже сучасне місцеве самоврядування не є абсолютно самостійною та незалежною від держави господарською спільнотою. Але воно також і не є ієрархічно підпорядкованим інструментом органів центральної влади, – як справедливо відзначає Ю. Панейко, воно є «...органом держави, покликаним до самостійного виконання публічних завдань у межах державних законів [140].

З цього приводу О. В. Батанов вбачає доцільним розглядати муніципальну реформу паралельно з конституційною, адміністративною, адміністративно-територіальною реформою, відобразити її взаємозв'язок із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства, який має забезпечити формування не тільки інституційної та функціональної, але й нормативної частини правової системи України. Він наголошує, що суттєвого реформування має зазнати насамперед конституційна модель місцевого самоврядування. З цим погоджується Г. В. Іваненко, яка відзначає, що основними напрямками реалізації конституційної моделі правової держави в Україні є насамперед муніципальна реформа [74]. Продовжуючи, В. І. Борденюк пов'язує проведення муніципальної реформи насамперед із «...внесенням відповідних змін до Конституції України, що об'єктивно актуалізує проблематику теоретичного осмислення місця та ролі місцевого самоврядування, його функцій, форм і методів вирішення питань місцевого значення» [34]. Конституція України, встановлюючи основи конституційного ладу та визначаючи українську державу як демократичну, правову й соціальну, фіксує найважливіші системоутворюючі ознаки її демократизму, які виявляються передусім у суверенності суспільства і держави, у народовладді, поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також в ідеологічному, економічному та політичному плюралізмі, етнічній багатонаціональності й політичній єдності українського народу, визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування тощо. Виходячи із загальноновизнаних принципів організації та

діяльності локальної демократії, місцеве самоврядування як вияв влади українського народу складає одну з фундаментальних основ конституційного ладу України» [16]. Однак, як зазначає С. Серьогіна, проблема правового регулювання місцевого самоврядування залишається до кінця не вирішеною навіть попри безумовні здобутки вітчизняної конституційно-правової теорії та практики щодо демократизації й гуманізації системи публічної влади. Взаємовідносини місцевого самоврядування з органами державної влади в рамках існуючої конституційної моделі поки що вкрай важко вміщуються в традиційні теоретичні конструкції, а підміна повноважень органів місцевого самоврядування повноваженнями місцевих органів виконавчої влади не сприяє розвитку самоврядних засад і локальної демократії [204, с. 45].

Без сумніву, все це негативно позначається на динаміці процесу становлення місцевого самоврядування; відсутність низки законів, які б мали визначати загальні принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, призводить до дисгармонії розвитку правовідносин і формування цілісної правової системи. І як результат – неефективність чинної адміністративної системи державного управління, а також адміністративно-територіального устрою. Завершеність реформування системи місцевого самоврядування є можливою за умови реалізації адміністративно-територіальної реформи, що передбачає утворення в рамках держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого кола прав і повноважень [38, с. 148].

Основним напрямом як конституційної, так і адміністративної модернізації суспільного ладу України є децентралізація публічної влади відповідно до європейських правових стандартів [75, с. 4], адже саме цей процес сприяє незалежній та ефективній діяльності органів місцевого самоврядування. В юридичній літературі зазначається, що децентралізація є процесом розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць (або нижчих органів та організацій) при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [242]. Як зазначають Л. Василенко та М. Добровінський, головними «...перевагами децентралізації є зміцнення демократичних процедур; захист прав людини та її свободи; підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця;

удосконалення соціально-економічного розвитку. Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу» [41, с. 124].

Отже, на сьогоднішній день має бути забезпечено взаємозв'язок муніципальної реформи з конституційною, адміністративною та адміністративно-територіальною реформами, що своєю чергою вимагає утворення міцного методологічного фундаменту для реформування місцевого самоврядування, яке забезпечуватиме ефективну діяльність органів місцевого самоврядування та надання якісних послуг громадянам – членам відповідних територіальних громад.

Аналіз актуальних проблем теорії та практики інституціоналізації й конституювання місцевого самоврядування в сучасній Україні дає змогу зробити висновок про неможливість реформування місцевого самоврядування без оновлення нормативно-правової бази. Аналіз теоретичних розробок у цій галузі унеможливорює говорити про важливу стабілізуючу роль сучасної системи законодавства про місцеве самоврядування, оскільки воно потребує вдосконалення на засадах зміцнення правової, організаційної, адміністративно-територіальної, матеріальної та фінансової самостійності місцевого самоврядування, розбудови європейської моделі місцевого самоврядування на принципах децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності. Всі зазначені принципи організації та функціонування сучасної моделі місцевого самоврядування повинні взаємодіяти в рамках одного механізму, однієї системи. Побудова сучасної системи місцевого самоврядування за європейськими принципами має як емпіричне, так і прикладне значення. Системний аналіз принципів організації й функціонування сучасної моделі місцевого самоврядування дає змогу всебічно врахувати їхні зв'язки й відносини усередині самої системи місцевого самоврядування, знайти умови динамічного та стабільного розвитку територіальної громади, зрозуміти механізм їх взаємодії з органами місцевого самоврядування з метою ефективної реалізації європейських принципів у процесі реформування місцевого самоврядування в Україні.

Узагальнюючи наведене, можна запропонувати як робочу гіпотезу таке визначення муніципальної реформи: це вид правової реформи, певний комплекс організаційно-правових заходів, які призводять до

суттєвих змін у системі місцевого самоврядування, що обумовлюються суспільними потребами формування за європейськими стандартами та принципами (децентралізації й субсидіарності) ефективного місцевого самоврядування з метою задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальної громади.

Таке визначення поняття «муніципальна реформа» базується на логічному правилі підведення часткового під загальне – муніципальна реформа інтерпретується як різновид правової реформи. Крім того, визначається предмет трансформування (суттєва зміна інституціональних і системно-структурних характеристик) і мета – надання мешканцям територіальних громад якісних послуг, що відповідають новим суспільним умовам, які істотно випереджають наявні умови організації й функціонування системи місцевого самоврядування, що вже не здатні задовольнити нові суспільні потреби. Засобом здійснення муніципальної реформи є комплекс організаційно-правових заходів, які виокремлюються в нормативно-правовому інструментарії та певному механізмі і повною мірою забезпечують досягнення мети муніципальної реформи. До таких заходів можна віднести правові (або юридичні) заходи – нормотворення, розвиток правосвідомості, контроль, та організаційні заходи – створення концепції муніципальної реформи, розробка механізму її проведення та впровадження, узгодженість реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Виокремлені в наведеній дефініції елементи визначення муніципальної реформи дозволяють охопити її сутність, ядро. Аналіз предметної визначеності муніципальної реформи виступає вихідним методологічним моментом, основою для розуміння об'єктивності такої реформи та її призначення в суспільстві.

Водночас не заперечується, що така реформа є дещо більшим, ніж певне управлінське рішення чи серія рішень, здійснена у певній правовій формі, і як така виступає предметом осмислення юридичної науки. Муніципальна реформа здійснюється через реформування місцевого самоврядування та має багатоаспектний, складний, поступальний характер.

1.2. Суб'єкт і об'єкт як складові компоненти муніципальної реформи в Україні

Демократичні перетворення, що відбуваються в країні, потребують нових організаційно-правових підходів до формування сучасної системи місцевого самоврядування, їх наукового обґрунтування та впровадження. Перш ніж перейти до вирішення конкретних проблем організаційно-правового забезпечення муніципальної реформи, необхідно проаналізувати науково-теоретичні засади муніципальної реформи в сучасній Україні, розглянувши насамперед питання аналізу змісту суб'єктно-об'єктного складу цієї реформи, а саме: визначити правовий статус територіальної громади в системі місцевого самоврядування, його особливі ознаки та співвідношення суб'єкта власне з об'єктом муніципальної реформи.

У зв'язку з цим певний науково-практичний інтерес становить питання щодо формування суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади, воно є одним із найбільш дискусійних та обговорюваних питань сьогодення. Автором зроблено спробу акумулювати теоретичні напрацювання з цього питання.

Як відзначила О. Бориславська, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної) [36, с. 26-27]. Аналізуючи місцеве самоврядування, А. Крусян наголошує, що слід розрізняти спеціальний суб'єкт – територіальну громаду, і спеціальний об'єкт – питання місцевого значення і самостійність – в якості ключової категорії, що характеризує його як самостійну підсистему публічної влади, конституційно гарантовану державою [106, с. 85].

Як бачимо, становлення та розвиток місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з функціонуванням такого специфічного суб'єкту, як територіальна громада. Тому актуальним є дослідження територіальної громади як системного суб'єкта, тобто його поняття, мети створення, структури, елементів і зв'язку з органами місцевого самоврядування, механізмів функціонування та розвитку.

Почнемо з того, що територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування уявляє собою джерело, носія активності, діяльність якої спрямована на вирішення питань місцевого значення.

Як категорія, територіальна громада широко досліджується та застосовується в конституційно-правовій площині, а також представлена в наукових доробках з муніципального права тощо.

На підставі конституційно-правового дослідження категорії «територіальна громада» можна охарактеризувати громаду як суб'єкта місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення. Тобто, ч. 1 ст. 140 Конституції України не надає чіткого формулювання терміну «територіальна громада», а лише визначає місце і роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування й організації публічної влади, здійснює її класифікацію за видами, які визначаються за функціонуванням в Україні адміністративно-територіальних одиниць, а саме: сільські, селищні, міські [90].

Відзначимо, що в чинному п. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про інший підхід до визначення статусу територіальної громади, що відображається у його первинності як суб'єкта місцевого самоврядування, яка є носієм його функцій і повноважень. З цього видно, що територіальна громада посідає визначне місце та відіграє головну роль серед всієї системи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [165]. Однак чіткого визначення цієї категорії або її ознак в Законі не існує. Таким чином, законодавець замість того, щоб визначити, що таке територіальна громада, обмежився перерахуванням різних видів муніципальних утворень.

Отже, в ході аналізу зазначеного Закону виявилася досить велика кількість проблем, пов'язаних з неоднозначністю формулювань і нечіткою регламентацією порядку формування та діяльності територіальної громади.

Виходячи з цього, поняття «територіальна громада» в тому вигляді, в якому воно існує в українському законодавстві, є компромісом між

поняттям «адміністративно-територіальна одиниця», яка по суті своїй «...дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР і характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі, представницькі органи на місцях так і не стали провідниками ефективної політики в інтересах людини і забезпечення захисту нагальних потреб територіальних громад» [43, с. 54], і поняттям «грумада» – добровільне об'єднання мешканців для вирішення питань місцевого значення.

На нашу думку, визначення правового статусу територіальної громади в межах цілісної системи місцевого самоврядування, механізмів її розвитку та функціонування в умовах конституційної, адміністративної та адміністративно-територіальної реформи, є можливим лише на підставі комплексного, системного підходу. Доцільність комплексного та системного підходу для визначення статусу територіальної громади обґрунтовується емпіричними та теоретичними знаннями про зазначений інститут як конституційного, так і муніципального права, що надасть можливість у майбутньому вибудувати стабільну правову базу, на засадах якої має здійснюватися конкретизація їх правового статусу.

Так, відомий український дослідник М. О. Баймуратов зазначає [149, с. 254], що сам термін «територіальна громада» був запозичений у польського науковця Я. Щепанського, який ще в 1969 році у своїй роботі «Елементарні поняття соціології» визначив як синонім категоріям «територіальний колектив» і «місцеве співтовариство» групу людей, члени якої «прив'язані узами спільних відносин до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають з факту проживання на спільній території» [241, с. 160].

У цьому контексті мова йде про стійку форму суспільного життя, основний акцент існування якої ставиться на адміністративно-територіальні одиниці, що визначаються як своєрідна частина соціально-економічної структури держави. Подібне визначення цього поняття надається і у вітчизняному правовому полі.

Уперше в сучасній вітчизняній науці цей термін був визначений українським дослідником М. П. Орзіхом, який розглядав територіальну громаду «...як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що має власні інтереси, до складу якого належать громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які постійно мешкають, працюють на цій території, володіють нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори» [137, с. 67].

Слушним вважаємо твердження О. І. Сушинського, який наголошує, що найважливішим у розумінні сутності місцевого самоврядування є не сама наявність у територіальній громаді права на самоврядування, а функціональне начало, тобто реалізація цього права [218, с. 37-38].

Отже, як бачимо, поняття «територіальна громада» не має цілком точного і єдиного наукового значення та різними авторами розуміється неоднаково. Найбільш повне і широке тлумачення цього поняття було викладене у працях О. В. Батанова. Він пише, що конструюючи її теоретичну модель, слід мати на увазі, що територіальна громада – це складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовленнєвий і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає права людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі [17, с. 52]. Вчений надає наступне узагальнююче визначення територіальній громаді: це територіальна спільність, яка складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру [15, с. 77].

На наш погляд, подібна теоретико-правова деталізація, надана О. В. Батановим, дає змогу характеризувати муніципальну владу як складне, багатогранне соціальне та правове явище, що займає певне місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення зв'язками системного характеру («виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав

колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів – правопредставників своїх громад») [15, с. 51-57].

Відповідно до сучасного бачення, територіальна громада є певною адміністративно-територіальною одиницею, яка внаслідок трансформаційних змін виступає формою соціально-територіальної організації історично сформованих економічних, соціально-культурних спільнот, передбачає раціоналізацію економічних ресурсів і створена для організації діяльності органів публічної влади та ефективного територіального управління.

Поняття «територіальна громада» найбільшою мірою повинно мати визначений правовий статус, пов'язаний із сутністю системи місцевого самоврядування, в межах якої правовий статус територіальної громади виникає та функціонує.

Виходячи з теорії держави і права, а саме – загального визначення, наданого В. П. Кузьміним, елементами правового статусу є: закріплені законодавством сукупність прав та обов'язків і їх реалізація, а також повноваження, передані або делеговані органам місцевого самоврядування державними органами [109].

Юридична сутність правового статусу широко використовується в юридичній літературі та законодавстві. Варто відзначити, що в законодавстві взагалі не вживається термін «правовий статус територіальної громади». Саме поняття «статус» у Законі України «Про місцеве самоврядування» згадується тільки у п. 1 та п. 2 ст. 24 щодо правового статусу місцевого самоврядування в Україні [165], який визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону.

Конкретного формулювання правовому статусу територіальної громади Закон України «Про місцеве самоврядування» не надає. У зв'язку з цим проблема правового статусу територіальної громади представляє великий науково-теоретичний інтерес. На думку Д. О. Теплякова, структура правового статусу територіальної громади являє собою сукупність наступних елементів: територіальних основ, компетенції як сукупності предметів ведення і повноважень органів місцевого самоврядування, гарантії реалізації компетенції, юридичної відповідальності [221, с. 10]. Відзначимо, що в сучасних умовах складаються позитивні тенденції визначення правового статусу територіальної громади,

а саме – «формування нової законодавчої бази правового статусу, що засновується на міжнародно-правових стандартах» [220, с. 366]. Виходячи з аналізу вказаних позицій, С. Г. Серьогіна вважає за необхідність прийняття Закону «Про територіальні громади», який би регулював: питання юридичного статусу та принципів діяльності територіальної громади; правову основу підготовки та прийняття статутів територіальних громад; символіку, акти, компетенцію територіальних громад; індивідуальні та колективні права членів територіальних громад; форми участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення; механізм взаємодії органів і посадових осіб місцевого самоврядування з територіальними громадами; відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами [207, с. 47].

З точки зору теорії національного права, територіальна громада володіє певним юридичним статусом, а також правосуб'єктністю, наявність якої є головною умовою створення територіальної громади. Ми поділяємо думку О. М. Пастернак, що в конституційно-правовому розрізі правосуб'єктність умовно може бути представлена меншою мірою трьома видами: загальногалузевою (здатність бути суб'єктом конституційного права), інституційною (правосуб'єктність одного з інститутів конституційного права) і спеціальною (характерною для окремих груп суб'єктів) [144, с. 84]. До останньої нерідко відносять правосуб'єктність публічно-правових утворень.

У вітчизняному законодавстві зазначається про ознаки правосуб'єктності територіальної громади. Зокрема, у ст. 140 Основного Закону закріплено конституційну правосуб'єктність територіальної громади і визначено, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, яке реалізується через самостійне вирішення громадою питань місцевого значення в межах чинного законодавства.

Авторами коментарю до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було відзначено, що територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів, правом проведення місцевих референдумів, правом комунальної власності тощо [70].

Із зазначених елементів правосуб'єктності територіальної громади більш-менш конкретизованим виглядає право територіальної громади на управління об'єктами комунальної власності, однак і в цьому разі

йдеться не лише про безпосереднє, а й про опосередковане управління (через органи місцевого самоврядування) [142, с. 104]. Цьому факту було приділено окрему увагу в монографії О. В. Батанова, де він акцентує увагу на необхідності визнання такого явища, як економічна (цивільна та фінансова) правосуб'єктність територіальної громади, «... яка забезпечує реальну гарантію становлення територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування в Україні» [14, с. 69].

З цього приводу Е. Пастернак і В. Кравченко висловили думку про необхідність наділити територіальні громади правом юридичної особи, на що неодноразово звертали увагу спеціалісти як у галузі публічного права, так і в дослідженнях цивілістичного профілю [101, с. 169-170; 143, с. 89]. Хоча така точка зору є досить суперечливою, спираючись на чинне законодавство можна довести протилежне.

Наведемо приклади того, що відповідно до ст. 16 Закону від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. У п. 5 ст. 60 цього ж закону відзначено, що саме органи місцевого самоврядування здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження муніципальною власністю від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до чинного законодавства [165].

Також звернемося до Цивільного Кодексу України, який визначає правовий статус територіальної громади в цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. А ось вже у ст. 172 Цивільного Кодексу передбачено, що територіальні громади набувають та здійснюють цивільні права й обов'язки не безпосередньо, а лише через органи місцевого самоврядування [233].

Отже, з огляду на взаємозв'язок всіх елементів правового статусу територіальної громади, під юридичною сутністю правового статусу територіальної громади слід розуміти законодавчо встановлену систему структуроутворюючих елементів, що визначають правовий статус територіальної громади, предмети відання і повноваження органів місцевого самоврядування, майно, яке перебуває в муніципальній власності й використовується для вирішення питань місцевого значення, гарантії реалізації компетенції територіальної громади, відповідальність органів і посадових осіб, які здійснюють місцеве самоврядування.

Сьогоднішня невизначеність щодо правового статусу територіальної громади «...ускладнює процеси становлення та розвитку дієздат-

них територіальних громад і конституювання їх правосуб'єктності, а також формування компетенційної бази місцевого самоврядування, нормативне визначення та закріплення його об'єктного складу, зокрема, конституювання питань місцевого значення, а з урахуванням цього – формування усього суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади [18, с. 118]. Муніципальна реформа насамперед пов'язана з формуванням спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність і самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Відзначимо, що право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого розвитку визначено Конституцією України та іншими законодавчими актами, але у більшості спільнот таке право залишається не реалізованим, а «задеклароване в законодавстві самоврядування територіальної громади трансформується в самоврядування органів влади» [84, с. 363-364].

Отже, однією з передумов становлення дієздатних територіальних громад і створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Кожна держава визнає за територіальними громадами та утворюваними ними самоврядними структурами повноваження з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами та самоврядуванням територіальних громад має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях. Саме тому першочергове завдання сьогодні – розмежування предметів (об'єктів) відання місцевого самоврядування та органів державної влади.

Суб'єкт місцевого самоврядування, як зазначає М. О. Баймуратов [9, с. 4], «напрямую та онтологічно і гносеологічно є пов'язаним з наступним критерієм – об'єктним». Тобто, формування нової моделі місцевого самоврядування неможливе без визначення об'єкта реформування місцевого самоврядування. На підставі аналізу ст. 140 Конституції України [98], об'єктом місцевого самоврядування виступає частка публічних (громадських чи суспільних) справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають в процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання носять комплексний

характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіки, освіти, культури, громадського порядку тощо [100, с. 150-152].

Тобто місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення – предмети відання, перелік яких закріплюється законодавством. «Необхідно зазначити, що законодавцем до цих пір не дана дефінітивна характеристика питань місцевого значення, але, виходячи з їх важливості в якості динамічної складової існування територіальної громади, а тому й самого інституту місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що до кола зазначених питань відносяться такі, від вирішення яких напряму залежать стабільне існування та функціонування територіальної громади» [100, с. 148].

Подібної думки додержуються й російські вчені, наприклад, В. Н. Парахіна, Г. Р. Голованов, Т. М. Бялкіна. Так, на думку В. Н. Парахіна «...питання місцевого значення» – це коло справ (об'єктів), рішення яких забезпечує локальну (для даної території) життєдіяльність територіальної громади і задоволення потреб його мешканців [141, с. 160]. Г. Р. Голованов визначає питання місцевого значення як гарантовану Конституцією область (сферу) самостійної діяльності територіальних громад, що включає як соціальні, господарські, так і владно-публічні повноваження й функції, найбільш ефективно здійснення яких можливе тільки на місцевому рівні за безпосередньої участі населення [51]. На погляд Т. М. Бялкіна, зміст конституційного терміну «питання місцевого значення» необхідно розкрити шляхом законодавчого закріплення принципів через визначення компетенції місцевого самоврядування, якими необхідно керуватися при визначенні повноважень органів місцевого самоврядування [40, с. 39].

Також слід відзначити, що основною причиною конфліктів між різними органами місцевої влади досі залишається законодавча невизначеність стосовно об'єкта місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Відсутність такого визначення зумовлює втручання в діяльність органів самоврядування органів державної виконавчої влади. Тому Н. В. Бодяк підкреслює важливість чіткого розмежування інтересів держави та локальних інтересів, а це можливо лише при чіткій дефініції таких локальних питань, що автоматично приведе до структуризації та розмежування компетенції органів самоврядування й держа-

ви, виключення з практики їх функціонування та взаємодії дублювання і колізій компетентнісних повноважень [26, с. 32].

Подібна невизначеність на законодавчому рівні неминує призводить до дефектів в науці муніципального права. Відзначимо, що в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено поняття «питання місцевого значення» та не надано чіткої класифікації цих питань. Т. М. Буряк зазначає, що «питання місцевого значення» лежать в основі й складають компетенцію місцевого самоврядування та його органів [39, с. 16]. Це наявно видно з положень ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [166], де говориться, що сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Отже, системний аналіз структурних елементів компетенції місцевого самоврядування (зокрема предметів здійснення місцевого самоврядування як сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а звідси й компетентний щодо них орган) дозволяє виявити їх глибокий екзистенціальний зв'язок з виникаючими в цих сферах питаннями місцевого значення, предметами ведення й об'єктного складу місцевого самоврядування, компетенції й телеологічного призначення локальної демократії [39, с. 16]. При цьому обсяг і зміст категорії «питання місцевого значення» не повинні виходити за рамки предметної складової компетенції місцевого самоврядування. Питання місцевого значення виступають в якості встановленого Конституцією України і законом про місцеве самоврядування обсягу публічних справ, здійснення яких направлено на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади і в межах зазначеної території, виконуваних населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування.

Саме тому слід зазначити нормативну і теоретичну неврегульованість правової категорії «питання місцевого значення», що створює труднощі при визначенні сфери компетенції та ступеня самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні повноважень. Так, ряд дослідників вказують, що питання місцевого значення чітко відмежовані від державних, і органи місцевого самоврядування володіють

самостійністю в реалізації повноважень щодо їх вирішення. Але інші вчені вважають, що питання місцевого значення не слід виділяти як окремий предмет відання органів місцевого самоврядування, оскільки існують лише різні рівні реалізації державної політики (державний, регіональний та місцевий) [1]. Як бачимо, публічна влада не може бути безпредметною. Вона охоплює певні сфери суспільного життя. Коло питань, сукупність суспільних відносин, на які поширюються повноваження цього суб'єкта, складають предмет його відання.

Водночас повноваження, предмети відання, принципи визначення компетенції вимагають специфічної нормативно-правової регламентації, зумовленої сутністю й призначенням зазначених категорій. Предмети ведення в якості структурного елементу поняття «компетенція» виступають як спосіб юридичного позначення тих суспільних відносин, тих сфер суспільного життя, які визначаються як предмет владних дій органу [145, с. 146]. Однозначне визначення місця питань місцевого значення в системі компетенції місцевого самоврядування дозволить встановити межі власної компетенції місцевого самоврядування, упорядкувати відповідні положення законодавства, сформулювати коректні й науково обґрунтовані переліки питань місцевого значення.

В юридичній літературі поняття «компетенція» визначають по-різному, головним чином виходячи з елементів, які ті чи інші автори включають до структури компетенції. Ю. А. Тихомиров у найзагальнішому вигляді визначає компетенцію як комплекс легально встановлених публічних функцій, законно покладений на уповноваженого суб'єкта обсяг публічних справ [223, с. 55].

Компетенція місцевого самоврядування реалізується через «функції і повноваження територіальної громади», як зазначається в ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Вважаємо за можливе погодитися з твердженням, що компетенція місцевого самоврядування представляє єдність повноважень (сукупність прав та обов'язків) і предметів відання, в яких всі суб'єкти місцевого самоврядування, кожен у конкретній сфері, здійснюють частину загальної компетенції місцевого самоврядування в межах конкретної територіальної громади [13, с. 145].

Здійснюючи закріплені за ними обсяг компетенції, суб'єкти місцевого самоврядування використовують типові повноваження. Однак ці повноваження вони здійснюють стосовно до предметів відання.

Слід погодитися з думкою науковців, які розглядають питання місцевого значення в якості предметів відання в структурі компетенції місцевого самоврядування. Так, А. Р. Крусян вважає, що компетенція органів місцевого самоврядування містить «предмети відання органів, в межах яких здійснюються їх основна і допоміжні функції» [107, с. 11-12]. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький визначають предмет відання як структурний елемент загального поняття «компетенція», що є способом юридичного визначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування [131, с. 268-271]. Отже, предмети відання уявляють собою обсяг публічних справ, виконання яких здійснюється на тому чи іншому рівні управління справами суспільства і держави.

У Конституції України перелік питань місцевого значення надано в розгорнутому вигляді. Так, ч. 1 ст. 143 визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [90].

Таким чином, «питання місцевого значення», встановлені Конституцією України, можна розбити на дві великі групи:

1) питання, пов'язані з виконанням владних, регулюючих і контролюючих функцій: формування, затвердження і виконання місцевого бюджету; встановлення місцевих податків і зборів; володіння, користування і розпорядження муніципальним майном тощо. Такі питання, як правило, є загальними для всіх видів територіальних громад;

2) питання господарського плану пов'язані з життєзабезпеченням територіальних громад і наданням муніципальних послуг населенню в таких сферах, як водопостачання, електропостачання, благоустрій території та ін.

При цьому обсяг і зміст категорії «питання місцевого значення» не повинні виходити за рамки предметної складової компетенції місцевого самоврядування.

Як бачимо, перелік питань місцевого значення не є вичерпним, законодавство залишило можливість вирішувати інші питання, дотримуючись таких умов:

- вирішення інших питань не повинно містити прямої заборони чинним законодавством;
- вирішення інших питань є можливим лише за рахунок власних коштів територіальної громади;
- інші питання не повинні виходити за рамки компетенції інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У підсумку зазначимо, що теоретико-правові проблеми визначення такої категорії, як «питання місцевого значення», а звідси і «компетенція» органів місцевого самоврядування щодо їх виконання, створюють певні труднощі в процесі їх реалізації на практиці.

З одного боку, ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [165] вказує на те, що територіальні громади вправі самотійно вирішувати питання, віднесені до питань місцевого значення. Однак Закон не надає роз'яснення щодо переліку цих питань, ані щодо механізмів їх вирішення. З іншого боку, за змістом цієї ж норми територіальні громади мають право наділяти органи та посадових осіб місцевого самоврядування компетенцією вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Саме для вирішення питань місцевого значення створюються та наділяються певними повноваженнями органи місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування приймають локальні нормативні акти; визначається комунальна власність; формується та виконується місцевий бюджет для забезпечення життєдіяльності населення на відповідній території. Отже бачимо, що питання місцевого значення ототожнюють з повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо їх вирішення.

Таким чином, виходячи з норм Конституції України і закону про місцеве самоврядування, питання місцевого значення виступає як частка публічних справ, здійснення яких направлено на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади і в межах зазначеної території, виконуваних населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого

самоврядування. Зміст цього поняття включає, як бачимо, два аспекти класифікації питань місцевого значення – матеріальний і формально-юридичний. Від матеріального класифікатору залежить, наскільки якісно та в якому обсязі буде забезпечуватися життєдіяльність населення відповідної територіальної громади. Формально-юридичний – питання місцевого значення та методи їх виконання повинні бути чітко визначені Конституцією, законодавством про місцеве самоврядування та статутом територіальної громади.

В юридичній літературі пропонуються ознаки, які можуть лягти в основу легального визначення поняття «питання місцевого значення». Адже визначення цього поняття має велике значення не лише для розвитку місцевого самоврядування в Україні, а й для розмежування повноважень місцевих органів публічної влади, що також сприятиме їх взаємодії з метою ефективності здійснення управління на місцевому рівні [208, с. 161]. До таких ознак, зокрема, віднесено: 1) територіальність; 2) публічність; 3) допустимість; 4) відповідність матеріальним, фінансовим, організаційним та іншим можливостям; 5) доцільність [227, с. 26-27]. Подібні ознаки (критерії) визначає Н. В. Нагорна: 1) місцевий (локальний) характер; 2) максимальна наближеність органів влади до населення; 3) відмова від проміжних рівнів управління; 4) ефективність і економічність управління [134, с. 13].

На нашу думку, питання місцевого значення можна класифікувати за видами, тобто згрупувати за правилами логіки, однорідності регулювання суспільних відносин та іншими ознаками:

1. Залежно від видів територіальних громад:
 - питання місцевого значення сільських територіальних громад;
 - питання місцевого значення селищних територіальних громад;
 - питання місцевого значення міських територіальних громад;
2. За змістом і сферами життєдіяльності:
 - фінансово-економічні питання;
 - питання господарського характеру;
 - соціальні питання;
 - питання охорони громадського порядку;
3. Залежно від джерела і характеру закріплення:
 - обов'язкові питання місцевого значення;
 - факультативні питання місцевого значення, які закріплюються в статутах територіальних громад (за остаточним принципом).

В умовах муніципальної реформи існують певні труднощі та протиріччя при формулюванні власне питань місцевого значення та формуванні їх переліку. Підтвердженням тому слугують численні спроби визначити зміст питань місцевого значення на законодавчому рівні. Так, Конституційна Асамблея наголошувала на тому, що визначення поняття «питання місцевого значення» є доволі складним завданням, особливо з точки зору необхідності чіткої формалізації критеріїв належності тих чи інших питань до даної категорії. Здебільшого таке визначення набуває або описового, або оціночного характеру, що майже зводить нанівець його роль як об'єктивного та усталеного критерію розмежування компетенції між місцевими органами публічної влади. В якості такого критерію можуть бути використані принципи децентралізації та субсидіарності, визнані європейською спільнотою як одні з основних принципів розбудови демократичної держави, як обов'язкова умова перерозподілу державних повноважень на користь органів місцевого самоврядування. За його допомогою можуть бути сформовані переліки повноважень, віднесених до відання як муніципальних, так і державних місцевих органів влади, як на районному, так і на регіональному рівнях [207, с. 58].

Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [68], місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Тобто найбільш суттєвим у визначенні місцевого самоврядування, яке містить Хартія, є те, що вона називає об'єкт самоврядування – «регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ». Очевидно, що загальність цього припису не є випадковою. В різних країнах існують відмінні моделі місцевого самоврядування, по-різному сприймається обсяг «місцевих справ».

В. Шаповал стверджує, що визначення місцевого самоврядування, яке містить Хартія, дозволяє загально окреслити об'єкт місцевого самоврядування, встановити його суб'єкт, визначити юридичні межі самоврядної діяльності. Однак за цим визначенням, носієм «самоврядної влади» є, по суті, органи місцевого самоврядування. Фактично на другий план відходить населення адміністративно-територіальної одиниці (територіальні громади), яке нібито є сувереном щодо «муніципальних

справ», здійснюваних в межах цієї одиниці [238 с. 300]. Невизначеність щодо питань місцевого значення гальмує розвиток і функціонування системи місцевого самоврядування, що є причиною неякісного надання адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, і як наслідок – не забезпечується створення й підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав. Для вирішення цієї проблеми 01.04.2014 року Урядом було запропоновано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [98]. Згідно з концепцією, перша відмінна ознака питань місцевого значення – їх спрямованість на безпосереднє життєзабезпечення населення та їх локальний характер. Наслідки рішень цих питань повинні, в принципі, обмежуватися територією даних територіальних громад.

Другою особливістю питань місцевого значення, як вона запланована Концепцією, є їх самостійне рішення територіальними громадами шляхом максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень стосовно питань місцевого значення, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Концепцією запропоновано розмежувати повноваження в системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Тобто перелік питань місцевого значення визначити як вичерпаний, гарантуючи тим самим відмежування сфери муніципальної діяльності від сфери діяльності органів державної влади.

Третя відмінна риса питань місцевого значення полягає в тому, що самостійне їх рішення гарантується запровадженням в Концепції ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема щодо визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо).

Четверта відмінна риса питань місцевого значення полягає в тому, що вони належать до компетенції органів місцевого самоврядування як такої. Відповідно до очікуваних результатів впровадження муніципальної реформи, Концепцією передбачено утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Таким чином,

питання місцевого значення відповідної територіальної громади слід розуміти в тому сенсі, що вони вирішуються або населенням безпосередньо, або органами місцевого самоврядування, що створюються прямо або опосередковано тим же населенням [77, с. 23].

У зв'язку з тим, що обсяг питань місцевого значення настільки значний, що населення не в змозі самотійно його вирішувати, основну частку цих питань вирішують органи місцевого самоврядування. Водночас Концепцією передбачено, що населення може в залежності від обставин вирішити будь-яке з цих питань завдяки запровадженню «механізму прямого народовладдя». Це можливо завдяки удосконаленню правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, що створює сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Такий підхід до визначення питань місцевого значення дозволяє краще врахувати особливості змісту та специфічні умови діяльності територіальних громад. Саме тому головне завдання муніципальної реформи – визначення питань місцевого значення, від змісту яких безпосередньо залежить забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, зміст діяльності органів місцевого самоврядування, склад комунальної власності, обсяг видатків з місцевих бюджетів, джерела доходів місцевих бюджетів.

Український вчений В. В. Кравченко вважає, що чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежовуючи їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення, надзвичайно важко, оскільки Європейська Хартія не містить яких-небудь критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству [100, с. 152]. Тому представляється вкрай важливим окремо зупинитися на питаннях методології формування питань місцевого значення. На нашу думку, першочерговим для вирішення цього завдання пропонується підхід, згідно з яким необхідно скласти загальні вимоги до питань місцевого значення, яким вони повинні відповідати, а вже потім визначити їх формулювання. Оскільки вирішення питань місцевого значення є неможливим без певної самотійності, відзначимо, що заходи можливої та належної поведінки (права, обов'язки і повноваження) на місцевому рівні гарантують органам місцевого самовря-

дування право визначати порядок і процес вирішення питань місцевого значення. Самостійність місцевої влади у вирішенні питань місцевого значення органами місцевого самоврядування – це реальна можливість визначити стратегічні напрями, яка породжує ініціативність місцевої влади. Тому кожне питання місцевого значення має на увазі певні дії органів місцевого самоврядування. І ці дії мають бути зрозумілі населенню. В юридичній літературі відзначено, що дії органів місцевого самоврядування повинні відповідати певним вимогам, тобто бути ефективними, різноманітними, варіативними, гнучкими тощо. Оскільки населення, як правило, слабо розбирається в складних питаннях розподілу компетенції між різними рівнями публічної влади (тобто чіткого визначення, хто і за що відповідає та від кого слід вимагати надання якісних послуг), то необхідно подбати про те, щоб формулювання питань місцевого значення не призводило до непорозумінь.

А по-друге, перелік питань місцевого значення за своєю суттю є переліком соціально-економічних благ, очікуваних населенням відповідної територіальної громади від своїх органів місцевого самоврядування. З цього приводу М. О. Баймуратов зазначає, що повинна відбутись трансформація змістовного наповнення «питань місцевого значення» – з переліку таких питань (як здебільшого це спостерігається наразі), вони повинні перетворитися на коло послуг (муніципальних послуг), що надаються органами місцевого самоврядування жителям – членам територіальної громади, з метою реалізації їх індивідуальних, групових, колективних інтересів [11, с. 63].

Отже, головним завданням муніципальної реформи є формування позитивного змісту суспільних відносин, з одного боку – між громадянами, жителями-членами відповідних територіальних громад як первинними представниками громадянського суспільства, а з іншого боку – з органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальної громади та в межах наданих їм повноважень вирішують питання місцевого значення. Ігнорування цього фактору в умовах реформування місцевого самоврядування України може стати причиною поглиблення процесів неоднозначного теоретико-правового тлумачення юридичної категорії «питання місцевого значення», з урахуванням конституційного принципу «самостійності вирішення населенням питань місцевого значення», виключаючи можливість подвійного тлумачення цього поняття, і як наслідок – нечіткість визна-

чення та неефективність реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

У підсумку зазначимо, що інституціоналізація суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи дозволить подолати кризові явища при формуванні сучасного дієвого та конкурентоспроможного місцевого самоврядування, яке ефективно буде вирішувати питання місцевого значення. Послідовне розв'язання змісту суб'єктно-об'єктного складу муніципальної реформи дасть змогу створити умови для формування стратегічно нових завдань реформування місцевого самоврядування, у зв'язку з чим правова регламентація питань місцевого значення має полягати у визначенні сфер, в яких місцеве самоврядування є компетентним, а також у встановленні обґрунтованих і пропорційних, наявних у розпорядженні територіальних громад організаційних, матеріальних і фінансових ресурсів обсягу публічних справ.

1.3. Правове забезпечення здійснення муніципальної реформи в Україні в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції

За період незалежності України напрацьовано певну правову базу для досягнення цілей муніципальної реформи. Кабінетом Міністрів України було розроблено низку важливих концептуальних і методичних документів, а Верховною Радою України було прийнято низку нормативно-правових актів, які стосуються безпосередньо реформи місцевого самоврядування.

В сучасних умовах, з метою закріплення єдиних напрямків державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та механізмів її реалізації, Урядом було запропоновано формування «концепції» муніципальної реформи, яка, по суті, є програмою дій, тим механізмом, який сприятиме здійсненню реформи місцевого самоврядування, мета якої – забезпечення життєво важливих інтересів кожного громадянина. У зв'язку з цим важливість «концепції» формування і принципів організації системи місцевого самоврядування наразі постійно зростає. У зв'язку з цим виникають питання: в чому полягає «концепція»? Як вона

пов'язана з «реформою» місцевого самоврядування? Якою є правова природа цього документу?

Термін «концепція» в енциклопедичній літературі має декілька значень. Концепція (лат. *conceptio*):

1) генеральний задум, що визначає стратегію дій при здійсненні реформ, проектів, планів, програм;

2) система поглядів на процеси і явища в природі та в суспільстві [195].

Часто термін «концепція» ототожнюється з такими термінами, як «ідея», «теорія», «система», маючи на увазі поєднання елементів, що утворюють певну єдність, пов'язану із закономірностями дійсності. Отже, концепція пов'язана з об'єктивним станом речей, хоча і зараз розуміється як керівна ідея, задум і конструктивний принцип діяльності.

Очевидно, що основу – елементну базу будь-якої концепції, складають викладені в ній погляди, судження, принципи, які повинні представляти єдину систему. Водночас однією з найважливіших характеристик системи є її структура, яка забезпечує цілісність, збереження основних властивостей системи при різних зовнішніх і внутрішніх змінах. Саме тому дослідження структури «концепції» муніципальної реформи можна віднести до найважливіших першочергових завдань процесу її розробки. Ефективність і практична затребуваність концепції багато в чому визначається ступенем опрацювання та обґрунтованості її структури, свідченням яких є відносна незмінність і стійкість структури при різних перетвореннях внутрішнього змісту концепції.

Ознайомлення з науковими публікаціями з проблем реформування місцевого самоврядування свідчить, що питання створення «концепції» муніципальної реформи, в тому числі визначення її структури, детально не розглядалося. У більшості опублікованих робіт автори максимальну увагу приділяють обговоренню тих чи інших принципів, ідей, якими необхідно керуватися при формуванні ефективного місцевого самоврядування, а також аналізу накопичених негативних тенденцій у даному напрямку розвитку системи місцевого самоврядування.

У практично-практичній (прикладній) прояві «концепція муніципальної реформи» являє собою систему заходів, спрямованих на реалізацію довгострокових пріоритетів, цілей, завдань, напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядуван-

ня. Концепцією визначено основні орієнтири реформування місцевого самоврядування, а саме – узгодження інтересів між державою та територіальною громадою, тобто в ній насамперед йдеться: про вироблення узгодженої позиції та підходів щодо підтримки сприятливого життєвого середовища для громадян на місцевому рівні; про узгодження проблем правового та інституційного характеру; а також про узгодженість реформ у різних сферах щодо реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави, що виявляється в ухваленні відповідних нормативно-правових актів як центрального, так і локального рівня національної системи права. Такий комплекс заходів, який прийнято позначати терміном «муніципальна реформа», фактично відображає реалізацію зазначених у Концепції процесів реформування місцевого самоврядування.

Концепція муніципальної реформи – це документ, який визначає пріоритетні напрямки розвитку територіальної громади, а також систему заходів, необхідних для досягнення цілей і рішення завдань державної підтримки територіального громадського самоврядування.

Виділення Концепцією пріоритетних напрямів розвитку територіальної громади обумовлює її складність і як явища, і як поняття. Коло питань, що стосуються системи заходів, необхідних для досягнення цілей і вирішення завдань державної підтримки територіального громадського самоврядування, є досить широким і різноманітним. У процесі аналізу проблем, які потребують розв’язання в процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, принципово важливим вбачається виходити з того, що муніципальну реформу необхідно розглядати не тільки і навіть не стільки з формально-юридичних позицій, як щось формальне, скільки з реалістичних позицій, як явище, що фактично «забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [98].

Отже, у формально-юридичному розумінні «концепція муніципальної реформи» – це базовий документ, з урахуванням якого будуть розроблятися нормативні правові акти у сфері місцевого самовряду-

вання з метою найповнішого забезпечення прав і законних інтересів територіальної громади. Концептуальна основа «концепції муніципальної реформи» мала на увазі автономізацію місцевого самоврядування від органів державної влади, що в принципі відповідає принципу децентралізації, який спостерігається в останні десятиліття в більшості країн світу.

Виходячи з подібних концептуально-методологічних засад можна констатувати, що «концепція муніципальної реформи» – це комплекс як конституційно-правових, так і галузево-правових процесів трансформації місцевого самоврядування з метою найповнішого забезпечення прав і законних інтересів громадян – членів територіальної громади.

Отже, у прикладному вимірі «концепція муніципальної реформи» супроводжується водночас з конституційною модернізацією обов'язковим проведенням профільних реформ, зазвичай це адміністративна реформа та адміністративно-територіальна реформа, адже в такий спосіб відбувається процес впровадження ефективного демократичного управління на місцях.

Правовою базою «концепції» муніципальної реформи є Конституція України [90], Європейська Хартія місцевого самоврядування [68], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [165] та інші нормативно-правові акти, що регулюють питання здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Ретроспектива здійснених після набуття незалежності структурних та інституціональних трансформацій в усіх сферах функціонування держави, в тому числі й на місцевому рівні, засвідчує їх трансформаційний характер, зумовлений наміром формування та запровадження в стислі строки ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

У результаті запозичення чи орієнтації на парадигмальний базис формування ефективного місцевого самоврядування розвинених держав-членів ЄС Україна впродовж останньої чверті століття неодноразово переживала процеси трансформації системи місцевого самоврядування радянських зразків за такими принципами, як визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні, свобода дій органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, самостійність місцевих органів при вирішенні питання щодо його внутрішніх структур,

розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні й делеговані, фінансові гарантії.

Безумовно, в хронології трансформаційних процесів місцевого самоврядування чітко простежується позитивна динаміка, оскільки муніципальні реформи, які проводилися впродовж останніх десятиліть [27, с. 185], сприяли поступовій побудові та підтримці повноцінного життєвого середовища для громадян, наданню високоякісних і доступних публічних послуг, становленню інститутів прямого народовладдя, задоволенню інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодженню інтересів держави та територіальних громад.

Отже, слід відзначити, що муніципальна реформа в Україні має тривалу історію. Лише в період незалежності, починаючи з 1991 року донині, було декілька спроб реформувати місцеве самоврядування в Україні. Фактично, історія муніципальної реформи збігається з історією існування України в її нинішньому державному устрої. З початку 90-х років ми впроваджуємо в правову систему європейську модель місцевого самоврядування, яка складалася в Європі протягом століть, принципи якої знайшли своє закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року, до якої Україна юридично приєдналася в 1997 році. Для територіальних громад практичний зміст трансформаційних процесів був пов'язаний з перетворенням їх просторових меж, упорядкуванням міжбюджетних відносин, зміною принципів виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, а також з розвитком нових методів забезпечення доступності на належному рівні якісних публічних послуг.

Історико-правовий дискурс становлення та генези місцевого самоврядування в процесі його реформування в незалежній Україні передбачений широким колом праць вітчизняних науковців, з-поміж яких можна виокремити публікації В. Авер'янова [55], М. Баймуратова, І. Балабанова [10], В. Борденюка [35], В. Кравченка [102], М. Пухтинського [194], С. Сербогіна [204] та інших. Водночас актуальним завданням залишається не тільки визначення історико-правової генези становлення й розвитку місцевого самоврядування, але й виявити фактори, які вплинули на трансформацію місцевого самоврядування в Україні, що своєю чергою спричинило неоднозначне розуміння суті

місцевого самоврядування, визначення напрямів, механізмів і термінів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади [76, с. 32].

Отже почнемо з того, що історично-правову генезу становлення, розвитку і трансформації місцевого самоврядування в незалежній Україні можна поділити на такі періоди:

I. 1990-1993 рр. – період переходу від успадкованої радянської централізованої системи державної влади до демократичних форм управління.

Першим кроком, який поклав початок реформуванню радянської моделі місцевого самоврядування за канонами західної демократії, стало прийняття ряду нормативно-правових актів: Закону «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» (1990 р.), в якому місцеві ради визначені як державні органи управління (державні установи) [160]; Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 1990 року, яким були запроваджені перші органи місцевого самоврядування [166]; Закону України «Про Представника Президента України» від 1992 року, який визначав представника Президента вищою посадовою особою державної виконавчої влади в області та районі [171].

Отже, трансформація системи місцевого самоврядування радянських часів відбувалася за такими демократичними принципами, як визнання місцевого самоврядування, свобода дій органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, врахування думки населення при зміні території місцевого самоврядування, самостійність місцевих органів при вирішенні питань щодо його внутрішніх структур, розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні й делеговані, фінансові гарантії.

Таким чином, перший етап трансформаційних процесів стосувався інституціоналізації місцевого самоврядування, тобто інститут місцевого самоврядування знайшов своє закріплення в чинній тоді Конституції 1978 р. (п. 21 ч. 3 ст. 97) та інших нормативно-правових актах 1990 та 1992 років. Однак місцеве самоврядування на даному етапі залишалося продовженням радянської системи місцевої влади з деякими суттєвими принципово важливими змінами в системі місцевого самоврядування: було скасовано керівну роль тодішньої компартії, ієрархію місцевих рад тощо.

II. 1994-1995 рр. – правове закріплення демократичних засад управління та формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування на конституційному рівні в незалежній Україні.

В цей період місцеве самоврядування в Україні регулювала Конституція Української РСР зі змінами й доповненнями та Конституційний Договір, або Договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. Так, ст. 4 Конституційного Договору визначала, що «...місцеве самоврядування в Україні здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування» [93]. Зміст місцевого самоврядування розкривав розділ VIII «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні» Конституційного Договору. Але Конституційний Договір не реформував, а здебільшого консервував трансформовану радянську модель місцевого управління та самоврядування. Це було обумовлено тим, що Конституційний Договір встановлював самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади. Крім того, Конституційний Договір гарантував право громадян на місцеве самоврядування і самостійне визначення населенням структури органів місцевого самоврядування. Разом з тим, в цей період у більшості місцевих громад функціонували «місцеві державні адміністрації», які фактично повністю «підмінювали» собою органи місцевого самоврядування.

Відповідно до нового закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» (1994 р.) були сформовані місцеві й регіональні органи самоврядування, повинні були безпосередньо обиратися мери і голови регіональних рад, місцеві ради всіх рівнів повинні були призначати свої адміністративні (виконавчі) органи [178].

Отже, другий етап трансформаційних процесів пов'язується з конституціоналізацією місцевого самоврядування, тобто закріпленням цього конституційно-правового інституту в чинному тоді Конституційному договорі 1995 року.

III. 1996–2004 рр. – період конституціоналізації місцевого самоврядування та відносної децентралізації в незалежній Україні.

З прийняттям чинної Конституції 1996 р. формується вітчизняна модель місцевого самоврядування та визначаються правові основи місцевого самоврядування.

Конституційна модель місцевого самоврядування мала дещо еkleктичний характер: вона поєднує в собі громадівську модель із посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. Крім того, в самому Основному Законі було закладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України.

Спираючись на конституційні принципи, було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [165], яким уперше у вітчизняній муніципальній практиці було комплексно, на основі окремого законодавчого акту врегульовано правові, організаційні, інституційні, функціональні, матеріальні та фінансові умови створення системи місцевого самоврядування, який був спроможним гарантувати громадянам України право на участь у вирішенні питань місцевого значення, які можуть вирішуватися ними як безпосередньо, так і через утворені територіальними громадами органи й обраних посадових осіб.

Територіальні громади таким чином отримали високу ступінь свободи в пошуку ефективних способів вирішення своїх проблем і у виборі оптимального шляху розвитку. Однак на практиці ця свобода була істотно обмежена дефіцитом фінансових і майнових ресурсів, викликаним неврегульованістю відносин між рівнями публічної влади. У цих рамках – між законодавчо визначеними широкими повноваженнями і недоліком реальних управлінських важелів – і відбувався розвиток територіальних громад. Основним напрямком розвитку місцевого самоврядування була рутинна робота щодо здійснення інституційних перетворень і реформування адміністративно-територіального устрою, що призвело до об'єднання територіальних громад. Отже, можна констатувати, що в процесі об'єднання територіальних громад в Україні склалася територіально обумовлена система організації місцевого самоврядування, яка заслуговує вивчення, систематизації та аналізу.

Положення Основного Закону про місцеве самоврядування в Україні одержали розвиток і в інших нормативно-правових актах: «Про ви-

бори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 1998 р., «Про столицю України – місто-герой Київ» 1999 р., «Про органи самоорганізації населення» 2001 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» (2001), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002) тощо.

У цей період пріоритетними напрямками української держави було названо розвиток українсько-європейських відносин з питань розроблення нового законодавства та практичної підтримки при становленні демократичних інститутів. Протягом тривалого часу правовою основою відносин між Україною та Європейським Союзом було Угода про партнерство та співробітництво від 1994 року [228], що набула чинності в 1998 році і діяла до 2008 року. Ця угода поклала початок адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування (Концепція адміністративної реформи 1998 року).

На даному етапі парламентом було зроблено цивілізаційний вибір моделі розвитку місцевого самоврядування шляхом ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування (1997 р.) [68], що вплинуло на розвиток національного законодавства. Даний міжнародний документ являє собою найважливіший акт, в якому оптимально сконцентровано багатомісячний досвід в області організації місцевого самоврядування в державах Європи. Своєю чергою, такий досвід виражається в сукупності загальних правових принципів, які лежать в основі розвитку сучасних тенденції місцевого самоврядування. В даному випадку мова йде про ідеали, до яких мають прагнути держави, що її підписали [237].

У зв'язку з цим слід погодитися з науковою позицією С. Г. Соловйова, який відзначає, що основною метою даного документа є уніфікація демократичного процесу здійснення місцевого самоврядування в європейських державах, які підписали цю Хартію [213, с. 24], тобто акцент робиться саме на зміцненні в рамках європейського простору муніципальної демократії як однієї з найважливіших основ розвитку ідеї народовладдя.

Все це створювало передумови для формування інституційних основ місцевого самоврядування в єдиному руслі демократичних процесів за принципами децентралізації та субсидіарності. А отже, вже наприкінці 1990-х років стало ясно: правова конструкція, визначена Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», не може забезпечити повномасштабного розв'язання цих завдань, що зробило

необхідним розробку загальної інституційної концепції нового етапу муніципальної реформи в країні. Також ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування стала основою для започаткування корінних перетворень у системі місцевого самоврядування України.

Проте для оцінки досягнень і недоліків існуючої моделі місцевого самоврядування актуальними залишаються науково-прикладні напрями досліджень конституційних колізій у сфері місцевого самоврядування. По-перше, у зв'язку з інтеграцією в ЄС Україна не могла ігнорувати європейські стандарти демократії. По-друге, муніципальна реформа була складовою частиною процесів демократизації та децентралізації місцевого самоврядування.

Ідеї Хартії були використані при розробці «концепції» муніципальної реформи. Однак муніципальна реформа як самостійний процес, відокремлений від загального реформування місцевої публічної влади, не відбулась. Її положення були трансформовані й інтегровані в адміністративну реформу, яка згідно Указу Президента від 22 липня 1998 р. покладена в основу реформування Центральних і місцевих органів виконавчої влади; яка включає «формування сучасної системи місцевого самоврядування» [107, с. 2-3]. Так, перші спроби провести системні реформи у сфері місцевого самоврядування були здійснені під час адміністративної реформи 1998-1999 років. Так, у «Концепції адміністративної реформи в Україні» (розділ IV) серед концептуальних засад ефективної організації управління на регіональному та місцевому рівнях зафіксовано потребу «проведення муніципальної реформи» [179]. Проект вказує на істотні недоліки існуючого територіального устрою та системи місцевого самоврядування, які системно впливають на ефективність управлінської діяльності.

Проект також передбачає, що для проведення реформи необхідно прискорити розроблення та прийняття концепцій і програм: щодо державної підтримки й розвитку місцевого самоврядування в Україні; муніципальної реформи; реформи бюджетної системи України в частині розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; щодо проведення державно-правових експериментів, пов'язаних з територіальним розвитком і місцевим самоврядуванням.

Але відповідні реформи в частині розмежування компетенції між місцевими органами державного управління та місцевим самоврядуванням так і не були завершені.

Другим нормативним актом, у якому йшлося про вдосконалення місцевого самоврядування на регіональному рівні, була Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. за № 341/2001 [180]. Ця Концепція передбачала створення умов і гарантій для територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно й відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики.

Головною метою Концепції є підвищення рівня життя населення завдяки збалансованому соціально-економічному розвитку України та її регіонів, забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Концепція державної регіональної політики увібрала в себе деякі положення, тісно пов'язані зі здійсненням Концепції адміністративної реформи, метою якої є впорядкування адміністративно-територіального устрою, що реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України.

Як зазначає В. Куйбіда, «...незважаючи на те, що цей документ був більшою мірою теоретико-методологічним, а визначені в ньому завдання – скоріше переліком побажань, ніж чіткою системою державних пріоритетів регіонального розвитку, окремі його положення було втілено в життя» [110, с. 15].

Окрім того, згадувана концепція дала поштовх формуванню нормативно-правового забезпечення регіональної політики:

- Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., який визначав правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій [175];
- «Державної стратегії регіонального розвитку на 2015–2020 роки», що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 21.07.2006 р. № 1001, основною метою якої стало визначення найважливіших проблем регіонального розвитку, пріоритетів

- державної регіональної політики з точки зору загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2020 р. [187];
- Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. [161].

IV. 2004-2014 рр. – започатковано першу спробу конституційної модернізації місцевого самоврядування.

Шляхом прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) було започатковано першу спробу конституційної модернізації місцевого самоврядування. Цей законопроект передбачав посилення місцевого самоврядування й удосконалення його структури, а також унормування механізму утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення й зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів. Однак реформа місцевого самоврядування, передбачена законопроектом № 3207-1, так і не була реалізована.

Наступним кроком була спроба Міністерства регіонального розвитку та будівництва України у 2008-2009 роках ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення в Концепції реформи місцевого самоврядування [190] та в Концепції реформи адміністративно-територіального устрою [193]. Так, у 2009 році Мінрегіонбудом було запропоновано та схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 900-р. «Концепцію реформи місцевого самоврядування». Відповідно до цієї Концепції, метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Автори Концепції для досягнення поставленої мети запропонували створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, створення умов для наближення якості їх діяльності до європейських стандартів, що своєю чергою передбачає:

- розроблення та реалізацію системи заходів політичного, правового, інституційного й організаційного характеру, спрямованих

на створення умов, сприятливих для сталого розвитку територіальних громад;

- трансформацію базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка б мала необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;
- стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування;
- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян;
- перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління й принципу субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;
- удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів;
- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

Проект Концепції реформування адміністративно-територіального устрою містить визначення правового статусу громади як базового рівня адміністративно-територіального устрою в Україні, без чого розвиток місцевого самоврядування відповідно до європейських норм і стандартів уявляється неможливим. Відповідно до проекту Концепції громадою є адміністративно-територіальна одиниця, сформована з одного або кількох поселень, і яка є територіальною основою організації діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг. Громада формується, як правило, шляхом

об'єднання поселень разом з прилеглими до них територіями навколо поселення (місто, селище), яке є центром економічної активності та в якому розміщено основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень і наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури й транспортної доступності [193].

Процес реального впровадження зазначених проектів реформ продемонстрував непослідовність органів державної влади у своїх діях. Якщо Концепцію реформи місцевого самоврядування було ухвалено, то Концепцію реформи адміністративно-територіального устрою так і не було внесено на розгляд Кабінету Міністрів України, хоча вона пройшла повне узгодження відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України.

Серед позитивних кроків щодо посилення місцевого самоврядування в цей час можна відзначити, що муніципальна реформа 2000-х років була націлена на те, щоб наблизити цей рівень влади до населення, до його інтересів і потреб, а також зробити його повноправним, самостійним, відповідальним за певне коло питань і повноважень в рамках проведення єдиної політики, націленої на вирішення комплексних завдань розвитку країни.

V. 2014-2019 рр. – новий період в сучасній реформі місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності.

Створення правової бази місцевого самоврядування хоча й було значним кроком вперед, але в силу суперечливості та недосконалості (мабуть, неминучих на початкових етапах розробки правових документів) не тільки не дозволило вирішити теоретичні проблеми, пов'язані з розкриттям з позицій нормативно-правового аналізу історичної генези суті й елементів системи місцевого самоврядування України, а й навпаки, стимулювало до нового етапу реформування місцевого самоврядування.

Ключовою подією цього періоду стало підписання Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом [228], що стало головною запорукою реформ в Україні. Курс на поглиблену євроінтеграцію став ключовим орієнтиром для реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади на засадах децентралізації та субсидіарності.

План законодавчого забезпечення реформ в Україні, схвалений Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII, передбачає шляхи всебічного оновлення усіх сфер суспільного життя з урахуванням імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони, що вимагає комплексного бачення перспектив законодавчої підтримки національних реформ [189].

Так, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України за підтримки Ради Європи було розроблено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [98]. Зазначений документ визначає зміст, мету, завдання, напрями, етапи та організаційно-правові основи муніципальної реформи.

Зміст муніципальної реформи, по-перше, полягає в комплексній перебудові існуючої системи, яка охоплює територіальну основу органів місцевого самоврядування базового рівня (муніципальний рівень, який в українській номенклатурі має різні назви), органи місцевого самоврядування всіх рівнів, в тому числі виконавчі комітети регіональних (обласних) і районних рад, розподіл завдань між органами місцевого самоврядування різних рівнів, глибинну реорганізацію місцевої державної адміністрації, яка має виконувати функції координації та нагляду; по-друге – передбачає перехід до нової моделі організації регіональної влади.

Головна мета реформи місцевого самоврядування – підвищення якості життя людей у містах, селищах і селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг. З цього видно, що муніципальна реформа сприяє розвитку місцевого самоврядування через розвиток місцевої демократії, досягненню збігу об'єкта і суб'єкта управління в системі організації місцевого самоврядування і, як наслідок, створенню для населення умов для самостійного і відповідального вирішення питань місцевого значення – ще одна основна мета Концепції.

Основним завданням розробки Концепції став аналіз актуальних проблем у сфері місцевого самоврядування, визначення основних під-

ходів і правових, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження в часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою.

Ключовим питанням Концепції є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної й ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Отже, згідно з проектом Концепції необхідно завершити територіальну реформу, що становить перший етап муніципальної реформи.

Отже, вказаний документ має стати базовим актом у процесі здійснення муніципальної реформи в Україні, для реалізації якої в 2014–2017 роках була створена необхідна нормативна правова база:

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [174];
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [163];
- Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. [161];
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [186];
- 1 липня 2015 року Президент України подав до Верховної Ради України підготовлений Конституційною Комісією проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а) [156]. Законопроект в цілому отримав позитивну оцінку Венеціанської Комісії, а також позитивний висновок Конституційного Суду України. Верховна Рада попередньо схвалила законопроект № 2217а. Законопроект передбачає зміни адміністративно-територіального устрою: скасування інституту голів місцевих державних адміністрацій і запровадження інституту префектів для нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, у ст. 4 Європейської хартії місцевого

самоврядування йдеться, що органи місцевого самоврядування, відповідно до положень законопроекту № 2217а, в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери їх компетенції та вирішення якого не доручено жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюють переважно ті органи публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, потрібно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Передбачається також утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які мають бути підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. Своєю чергою, районна й обласна рада обирають зі свого складу відповідно голову районної ради та голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Разом з тим, децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції та законів України органи місцевого самоврядування пропонують запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України [156]. Також після схвалення змін до Конституції передбачається затвердити Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про префектів», «Про адміністративно-територіальний устрій».

31 серпня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила в першому читанні законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а). Однак на сьогоднішній день залишаються не вирішеними такі питання, як схвалення зміни до Конституції України в частині децентралізації, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Отже, муніципальна реформа в Україні пройшла в своєму розвитку кілька етапів, кожний з яких мав свою Концепцію. Такий висновок підкріплюється тим, що зміна Концепцій відбувалася в зв'язку з трансформаційними процесам самого суспільства та його вимог до сучасних ре-

алій, що супроводжуються змінами як у політичній, так і в економічній, соціальній, культурній сферах.

Крім урядових проектів Концепцій з реформування місцевого самоврядування, також були запропоновані Програми муніципальної реформи громадськими організаціями та експертним середовищем. Так, у 1997 році свій проект запропонували П. Біленчук, В. Кравченко та М. Підмогильний – «Концепція національної програми муніципальної реформи в Україні» [23], яка вказує на необхідність «...об'єднати, адаптувати і гармонізувати муніципальні перетворення з іншими структурними складовими процесу реформування українського суспільства, органічно поєднуючи їх із реформами (політичною, економічною, конституційною, адміністративною, судовою, військовою, податковою, земельною, житловою тощо), що почались у державі. Проектом передбачалось проведення муніципальної реформи в Україні шляхом здійснення заходів щодо зміцнення основ місцевої демократії та створення умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг. Головна мета Національної програми – становлення і розвиток самоврядування місцевих громад, підвищення ефективності управління на місцях і на державному рівні, розвиток сіл, селищ, міст і територій. У Програмі муніципальної реформи доцільно передбачити два основних етапи її реалізації:

1) перший етап передбачає створення «базових» умов для формування місцевого самоврядування, закріплення його правових гарантій, розмежування фінансових і матеріальних засобів між центральними і регіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування, початок формування системи правового кадрового та інформаційного забезпечення тощо;

2) другий етап передбачає створення необхідних умов для процесу муніципальних перетворень і формування розвиненої системи місцевого самоврядування, зокрема:

- розробити механізм комплексного політико-правового та організаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування, проведення муніципальної реформи;
- встановити форми взаємодії органів місцевого самоврядування, засновані на принципах, сформульованих у Конституції України;

- створити механізми реалізації економічних (фінансових, майнових, ресурсних) прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією України.

Розроблений у 2000 році «Проект Концепції реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи)» [96, с. 3], внесений на розгляд народним депутатом В. І. Коновалюком, містив шляхи розв’язання найважливіших проблем місцевого самоврядування – стабільного існування та розвитку територіальних громад, вирішення питань комунальної власності, адміністративно-територіального устрою та інших. Він ґрунтується на визнанні права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Цей документ визначив мету муніципальної реформи: по-перше, вона полягає в забезпеченні сприятливих умов для здійснення права властей, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення; по-друге, передбачає забезпечення становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, визначення концептуальних політико-правових, організаційних, фінансово-економічних напрямів і заходів державної підтримки та розвитку місцевого самоврядування.

Наведена в проекті низка недоліків, що існують у сфері місцевого самоврядування, супроводжується визначенням ключових напрямів вирішення основних проблем муніципальної реформи:

- 1) формування в свідомості людей розуміння важливості ролі місцевого самоврядування та розвиток ініціативи населення;
- 2) чітке розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) прийняття законодавчих актів, які визначають особливості права комунальної власності та компетенцію органів місцевого самоврядування щодо розпорядження нею;
- 4) забезпечення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування шляхом корегування бюджетної політики держави;
- 5) вдосконалення адміністративно-територіального устрою.

У 2008 році В. Куйбіда запропонував «Концепцію реформи місцевого самоврядування» [97]. Відповідно до цієї Концепції, метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку терито-

ріальних громад як самостійних і самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Пізніше, у 2011 році, було запропоновано законопроект Асоціації міст України – «Концепція реформи місцевого самоврядування» № 9646 від 26.12.2011, внесений на розгляд народними депутатами України Ю. І. Ганущаком, Ш. Г. Кириленком, С. П. Подгорним, А. С. Матвієнком, В. П. Кравчуком [164]. Цей документ задекларував основною метою муніципальної реформи забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, яка повинна охоплювати наступні сфери: інституційна реформа місцевого самоврядування; адміністративно-територіальна реформа; децентралізація та делегування повноважень; фінансова децентралізація; державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; інтегрування реформи місцевого самоврядування у більш загальну реформу публічної адміністрації; інфраструктура та житлово-комунальні послуги.

Виходячи з поставленої мети, завдання Концепції формування в Україні спроможного місцевого самоврядування за європейським зразком полягають у визначенні: оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад; оптимальної системи місцевого самоврядування таких територіальних громад; повноважень щодо надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування територіальних громад; ресурсна база територіальних громад.

Документ передбачає проведення реформи місцевого самоврядування у комплексі з реформою адміністративно-територіального устрою. Основою реалізації даного варіанта є ідея формування економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування одразу на новій територіальній основі. Така формула створює передумови для створення дієздатних громад, оптимізації територіальних основ врядування.

Указом Президента України від 24 червня 2010 року № 723/2010 було створено Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України [182], який співпрацює з науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами з питань проведення науково-аналітичних досліджень щодо проблем розвитку місцевого самоврядування, готує

пропозиції з питань місцевого та регіонального розвитку, проведення реформи місцевого самоврядування.

З метою вивчення практики застосування законодавства щодо питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку пропозицій стосовно його вдосконалення, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України запропонував розробити принципово нову Концепцію законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, в якій доцільно врахувати субординацію в системі нормативно-правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування: конституційного, законодавчо-установчого (статусного), законодавчо-нормативного, локального (статутного). Концепція має передбачити процес адаптації правової системи України щодо місцевого самоврядування до європейських стандартів.

Отже, сучасна муніципальна реформа, по суті, є довгим і масштабним процесом перетворення, як і реформи ХХ століття, розпочаті в незалежній Україні. Муніципальна реформа законодавчо має часові межі, фактично, набула постійного, систематичного характеру, про що зокрема свідчить прийнята в сучасній науці періодизація становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування. Муніципальна реформа набула рис самостійного державно-правового явища, безпосередньо пов'язаного із загальними процесами перетворення в Україні, що продиктовано не тільки зміною державного ладу, а й реаліями сьогоdnішнього дня, новими тенденціями внутрішньої й зовнішньої політики держави.

Різноманітність думок загальнотеоретичного напрямку при вирішенні такої складної проблеми зумовлена відсутністю конститутивних доктринальних розробок проведення муніципальної реформи та не зовсім вдалою практикою її реалізації протягом вже багатьох років. Це свідчить про значні проблеми в цій області та закладає підстави для появи низки правових законопроектів і концепцій, розроблених державними органами й установами, науковими групами, політичними партіями, окремими державними та політичними діячами, інституціями громадянського суспільства тощо. А це своєю чергою свідчить про те, що в Україні «...правова регламентація системи актів місцевого самоврядування, їх юридичної сили, місця у системі законодавства, специфіки статуту територіальних громад, як і раніше, залишається неналежною,

адже до цього часу в Україні відсутній закон “Про нормативно-правові акти”» [205, с. 46].

Нагадаємо, що формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування розпочалося після відновлення незалежності України в 1991 році як процес трансформації місцевого самоврядування, долаючи пострадянські елементи системи місцевого самоврядування. Далі, під час трансформаційних процесів у сфері місцевого самоврядування, глибина реформаторських процесів та їх обсяг були неоднаковими – можна сказати, що радикалізація реформи та поступове розширення її обсягів саме до організаційно-правових механізмів узгодження інтересів суспільства та держави стали об’єктивною відповіддю на невирішеність ряду кардинальних проблем, з якими стикається територіальна громада та її жителі повсякчас, чого намагалися досягнути за рахунок проведення обмежених, часткових реформ, які б на початковому етапі не торкалися глибинних основ існуючої системи місцевого самоврядування.

Слід поглиблювати експертизу нормативно-правових актів, надавати об’єктивну оцінку законопроектів, проектів концепцій і стратегій у сфері місцевого самоврядування, приділяючи окрему увагу не лише досвіду впровадження європейських стандартів, але й насамперед юридичній техніці, механізмам упровадження, термінам і категоріям, які застосовуються в цих проектах, адже недостатньо чітка або суперечлива регламентація відносин призводить до непорозумінь, необхідності внесення змін і доповнень, додаткового тлумачення актів.

Висновки до розділу 1

Підводячи загальні підсумки науково-теоретичної обґрунтованості й сутності такого доволі складного, багатогранного явища, як муніципальна реформа, визначивши детермінанти її суб’єктно-об’єктного складу в першому розділі монографічної роботи, підходимо до наступних висновків:

1. Під категорією «муніципальна реформа» розуміється комплекс організаційно-правових заходів упровадження локальної демократії в Україні, обумовлених суспільними потребами формування ефективного місцевого самоврядування за європейськими стандартами та територіальної організації влади за принципами субсидіарності й децентра-

лізації, що призводить до суттєвих організаційних, функціональних і структурних зрушень у системі місцевого самоврядування.

2. Сутність муніципальної реформи полягає в системі заходів, які необхідно чітко узгодити із заходами щодо проведення конституційної та адміністративної реформи, а також реформи адміністративно-територіального устрою, оскільки простежується предметне «перетинання» реформ у сфері, зокрема трансформації змісту та форм відповідних суспільних відносин на локальному рівні на сучасних засадах визначення європейських принципів децентралізації, демократії та прав людини. Все ж предметно усі реформи необхідно відокремлювати одна від одної, але це не виключає їх паралельного проведення.

3. Категорія «муніципальна реформи» як ключова в даному дослідженні розкривається через систему інших взаємопов'язаних між собою понять, які розкривають її зміст, а саме: предмет, мета муніципальної реформи, її суб'єкт та об'єкт, співвідношення між ними. Основними напрямками муніципальної реформи виступають а) перетворення конституційної моделі місцевого самоврядування; б) створення правових умов для створення дієздатних територіальних реформ (суб'єкта реформи).

4. Муніципальна реформа в системному вдосконаленні місцевого самоврядування передбачає послідовну реалізацію взаємопов'язаних і взаємообумовлених заходів з метою створення умов для розвитку територіальної громади як однієї з форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування та підвищенні вкладу територіальної громади в соціально-економічний розвиток держави.

5. Обґрунтованим є висновок, що зміст муніципальної реформи охоплює мету, суб'єкт, об'єкт, засоби її здійснення. Метою муніципальної реформи є трансформація та модернізація за європейськими принципами сучасної системи місцевого самоврядування, яка була б здатна задовольнити інтереси жителів територіальних громад. Засоби здійснення муніципальної реформи – це комплекс організаційно-правових заходів.

6. Муніципальна реформа інтерпретується як складова правової реформи, вони співвідносяться між собою як часткове (видове) та загальне (родове). Окрім муніципальної, правова реформа включає також конституційну, адміністративну та адміністративно-територіальну реформи, взаємозв'язок яких має утворити міцний методологічний фундамент для реформування місцевого самоврядування. Правова рефор-

ма кардинально впливає на предметну визначеність і спрямованість муніципальної реформи, розкриває суттєві зміни її інституціональних і системно-структурних характеристик, зміну основоположних принципів (децентралізації та субсидіарності), провідних до принципово нового результату та отримання принципово нового об'єктно-суб'єктного складу місцевого самоврядування.

7. З 1991 р. реформування місцевого самоврядування в Україні пройшло 5 етапів, які умовно можна охарактеризувати наступним чином:

I. 1991–1993 рр. – період переходу від успадкованої радянської централізованої системи державної влади до демократичних форм управління;

II. 1994–1995 рр. – правове закріплення демократичних засад управління та формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування на конституційному рівні в незалежній Україні;

III. 1996–2004 рр. – період конституціоналізації місцевого самоврядування та відносної децентралізації в незалежній Україні;

IV. 2004–2014 рр. – започатковано першу спробу конституційної модернізації місцевого самоврядування;

V. 2014 – по теперішній час – новий період в сучасній реформі місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності.

Сутність останнього етапу муніципальної реформи, започаткованої в 2014 році, полягала в тому, що територіальним громадам надавалась можливість самостійно та на добровільній основі визначати не лише територіальні моделі місцевого самоврядування в своїх регіонах (це було й до травня 2014 року), але й передбачає передачу на місцевий рівень значної частини повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за принципом децентралізації та субсидіарності, що було суттєвою новацією у порівнянні з підходами, які були визначено в концепціях до 2014 року.

8. У загальному значенні муніципальна реформа – це процес цілеспрямованого удосконалення інституціональних і системно-структурних характеристик об'єктно-суб'єктного складу місцевого самоврядування з метою надання йому відповідності вимогам сучасності, що є необхідним і корисним для такого складу і без чого цілком або частково втрачається корисність та адаптивність щодо навколишньої дійсності.

Розділ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

2.1. Концептуальні основи і практика реалізації муніципальної реформи в державах-членах ЄС в умовах європейської міждержавної інтеграції

Муніципальні реформи в сучасній історії держав-членів ЄС – явище досить поширене, і взагалі важко сьогодні знайти державу, яка б протягом останнього століття не проводила реформи у сфері місцевого самоврядування. На підставі накопиченого та систематизованого практичного досвіду більшість держав-членів ЄС прагне до вдосконалення моделей місцевого самоврядування, оскільки саме місцеве самоврядування є найбільш наближеним до населення і вирішує питання щодо задоволення основних життєвих потреб населення. Загалом, досвід держав-членів ЄС характеризує муніципальну реформу як об'єктивне та еволюційне явище, цивілізаційний феномен соціально-правового життя людини певної адміністративно-територіальної одиниці.

Муніципальна реформа в Україні, як зазначає В. Куйбіда, повинна відбуватися на фоні чітко вираженої тенденції щодо зближення правових систем у рамках масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті. Тому досвід держав-членів ЄС має стати основним джерелом для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю та органами публічного управління щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні. Саме через призму розвитку місцевого самоврядування слід розглядати основні напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні [111, с. 8].

Цілком очевидно, що досвід держав-членів ЄС, які здебільшого вже здійснили реформи у сфері місцевого самоврядування, потрібно прискіпливо досліджувати і обирати для України лише той шлях, який дозволить нам оминати чужі помилки. Специфіка становлення системи місцевого самоврядування в Західноєвропейських державах-членах ЄС розглядається такими вченими: D. Wilson [312] аналізував політичні аспекти функціонування місцевого самоврядування у Великобританії; В. Дюран [67] досліджував розвиток місцевих органів влади у Франції; J. A. Chandler [251] досліджував загальні й особливі тенденції в процесі розвитку та еволюції місцевого самоврядування в західноєвропейських країнах; De Vergottini G. [261] розглядав реформаторські процеси, спрямовані на здійснення масштабної адміністративної децентралізації та посилення реальної незалежності місцевого самоврядування в Італії; німецькі вчені S. Magiera [286], W. Hoppe, A. Gasser, F.-L. Knemeyer [268] робили порівняльний аналіз інституту місцевого самоврядування в Німеччині та Європі, в їх працях визначаються питання й механізми організації та проведення муніципальних реформ, де акцент зроблено на причинах, результатах і наслідках перетворень у системі місцевого самоврядування конкретної країни.

Велику увагу організації та функціонуванню місцевого самоврядування в Латвії, Литві та Естонії, його взаєминам з державною владою, місцевій демократії, структурі місцевих органів влади приділяють здебільшого зарубіжні дослідники: A. Bekšta, A. Petkevicius [248]; E. Vanags, I. Vilka [310]; M. Dutkowski, T. Palmowski [264]; F. Cardona [250], C. Nizzo [290], C. Pollitt [292] та інші.

Питання місцевого самоврядування в Північній Європі досліджували вчені скандинавських країн: норвезький політолог Одун Оффердал [139] розглядав основні принципи інституційного дизайну органів самоврядування в скандинавських країнах, а також шведські правознавці G. Guðafsson [273], B. Ericsson [265], U. Essen [266], K. Kolam [275], T. Larsson [278], J. Lundberg [283], P. Nielsen [289], C. Petersson [291], M. Goldsmith, F. Baldersheim [269].

Проблематиці сучасної польської системи місцевого самоврядування присвячено роботи польських учених: одними з перших дослідників польської системи місцевого самоврядування є P. Prokor [293], E. Ruskowski [296]; професор J. Regulski [294], а також автор тексту першого Закону «Про місцеве самоврядування в Польщі», професор

М. Кулеша [112]. Процес інституційної реформи місцевого самоврядування досліджували також польські вчені-політологи G. Gorzelak [270], B. Majgier [287], S. Michałowski [288], E. Wysocka [313], W. Zajac [314], B. Zawadzka [315].

Автор апелює до висновків цих вчених, що надає можливість проаналізувати причини, передумови, підґрунтя муніципальних реформ у цих країнах, порівнюючи, систематизуючи та утворюючи позитивні й негативні тенденції їх утілення в Україні.

Місцеве самоврядування в європейських державах у кінці ХХ – на початку ХХІ століття зазнало значних змін у результаті інтеграції, урбанізації, глобалізації, а також політичних і соціальних змін, технологічного прогресу. Отже, на фоні масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті можна простежити чітко виражену тенденцію щодо зближення правових систем у рамках Європейського співтовариства, в тому числі й процес формування європейської системи місцевого самоврядування та місцевого управління [244].

Тенденція постійного розвитку місцевого самоврядування в Європі пов'язана, з одного боку, з поетапним зближенням систем європейських країн, а з іншого – з підтриманням особливостей національного розвитку. Водночас А. Густафссон вважає, що в демократичному суспільстві починає змінюватися уявлення про саму сутність самоврядування та демократії [273, р. 12]. Передусім в останні роки зазнала зміни термінологія, яка належить до понятійного апарату інституту місцевого самоврядування. Так, у західноєвропейській літературі місцеве самоврядування визначається як «нове громадське управління» (*new public management*), «місцеве управління» (*local governance*), «контрактація», «об'єднане партнерство» (*community partnership*), «багаторівневе управління» (*multi-level governance*) і т. д. [253, р. 15].

Втім, процес реформування постійно супроводжує розвиток інституту місцевого самоврядування, відмітними рисами якого завжди була динамічність системних змін. Саме вибір Україною європейського вектору розвитку держави вимагає системних змін організації публічної влади на місцях, що має стати гаслом проведення докорінної реформи місцевого самоврядування на основі фундаментальних принципів, таких як демократизм, децентралізація та субсидіарність.

Слід зауважити, що вивчення конституційно-правового досвіду становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, яке функ-

ціонує в державах-членах європейських міждержавних інтеграційних об'єднань, виявлення закономірностей його розвитку виводять на якісно новий рівень науку конституційного та муніципального права, що концептуально супроводжує та забезпечує, а також досліджує системний комплекс найважливіших суспільних відносин, які виникають між людиною, територіальною громадою і державою. Тому проведення в Україні широкомасштабної реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою має відбуватися на засадах і принципах європейських стандартів. Беручи до уваги безпосередньо досвід муніципальних реформ держав-членів ЄС, варто звернути увагу на європейські правові стандарти побудови місцевого самоврядування, які можуть бути використані для впровадження найбільш прийнятної моделі місцевого самоврядування в Україні [54, с. 386].

Вплив на здійснення муніципальних реформ як у державах-членах Європейського Союзу, так і в державах, стратегічною законодавчо встановленою метою яких є повноправний вступ до ЄС (прикладом може слугувати Україна), спричиняють сучасні тенденції європейської міждержавної інтеграції, що почалися 7 лютого 1992 року, коли в Маастрихті було підписано Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір), який був односторонньо ратифікований всіма державами-членами Європейського співтовариства і 1 листопада 1993 року вступив у силу [62]. Згодом (після підписання Амстердамського договору про внесення змін і доповнень до Договору про Європейський Союз від 2 жовтня 1997 р. [63], Ніщцького договору про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз від 26 лютого 2001 р. [64]), з розвитком Європейського Союзу і загальноєвропейської інтеграції, все більший вплив на компетенцію муніципалітетів (міст і громад) у державах-членах ЄС здійснюють загальноєвропейські норми. У Лісабонському договорі, який набрав чинності 1 грудня 2009 р., ЄС уперше в європейському праві відкрито визнав інститут місцевого самоврядування і закріпив у протоколі до цього договору досить широку самостійність муніципалітетів при прийнятті рішень [65]. Отже, в ст. 4 Лісабонського договору інститут місцевого самоврядування був уперше закріпленим у праві ЄС, завдяки чому отримав подальше поширення і значення на всьому правовому просторі Європи.

Таким чином почався процес Європейської міждержавної інтеграції, «...активно заглиблюючись після прийняття вказаних міждержав-

них угод, що спричинило багатогранні й комплексні конституційні і муніципальні реформи» [229, с. 46] в 29-ти державах-членах ЄС. Відзначимо, що на сучасному етапі проведення конституційних реформ, які спостерігаються в багатьох державах-членах ЄС, пов'язано з багатьма причинами. Окрім тих змін, котрих їм довелося здійснити після вступу до Європейського Союзу, інші реформи (муніципальна реформа, адміністративна реформа, адміністративно-територіальна реформа), як слушно зауважив Ю. Г. Барабаш, були викликані необхідністю модернізації державного механізму [20, с. 162]. Такі реформи, як стверджує Ю. О. Волошин, не лише зумовили зміцнення інститутів локальної демократії в державах-членах ЄС, але й вплинули на муніципальні системи в державах-кандидатах на вступ до ЄС [48].

Комплексне науково-практичне дослідження змісту впливу європейських правових стандартів на проведення внутрішніх муніципальних реформ передбачає необхідність першочергового визначення об'єктивних і суб'єктивних причин конфліктних конституційно-правових питань модернізації місцевого самоврядування, які детермінують відповідне конституційно-правове регулювання розвитку системи місцевого самоврядування, визначене нормативними положеннями установчих договорів як первинних джерел європейського права, в тому числі – в частині встановлення й регламентації практичних механізмів імплементації та реалізації європейських правових стандартів місцевого самоврядування.

Беручи до уваги історично-правовий досвід реформування місцевого самоврядування держав-членів ЄС, відзначимо, що після підписання Маастрихтського договору позначились структурні реформи, пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також із запровадженням самоврядування на регіональному рівні. Так, на початку ХХ ст. структурні реформи місцевого самоврядування були пов'язані з вирішенням проблем масової урбанізації, що охопила такі країни, як Австрія, Велика Британія, Франція, Швеція, Фінляндія. У Швеції муніципальна реформа розпочалася ще наприкінці 1950-х років. Її ключовим завданням так само було укрупнення муніципалітетів – за рахунок об'єднання комун у так звані «блоки», на базі яких передбачалося сформувати нові, крупніші комуни. До моменту завершення реформи в 1974 р. число муніципалітетів в Швеції зменшилося з 464-ти до 2780-ми. У Фінляндії до кінця 1970-х років кількість

адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування (комун) скоротилася до 455-ти (з них 102 – в містах) [265].

Вже після Другої світової війни системні реформи місцевого самоврядування мали два основні напрямки: укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, що відбулося, зокрема, в Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині тощо, а також усунення регіональних диспропорцій, проведене у Німеччині, Італії, Великій Британії та в інших країнах. Так, наприклад, муніципальні перетворення в Північних країнах здійснювалися в два етапи. На першому (1960-ті – початок 1970-х років) головною була адміністративно-територіальна реформа, яка передбачала серйозне скорочення числа муніципальних утворень шляхом їх злиття й укрупнень. У 1970 р. така реформа відбулась у Данії, де замість 86-ти міських і 1300 сільських комун було створено 275 муніципалітетів [230, с. 17]. Змінилися й фінансові основи їх діяльності. Якщо раніше держава прямо компенсувала місцевим органам значну частину витрат, то тепер було започатковано систему урядових грантів, націлену на вирівнювання фінансового становища муніципалітетів. Унаслідок органі місцевого самоврядування та влади округів отримали велику свободу щодо виконання власних функцій.

У 1970–1980-х роках структурні реформи місцевого самоврядування стосувалися усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень і здійснювалися у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії; наприкінці ХХ ст. (1980–1990-ті роки) – у постсоціалістичних європейських країнах, які мали намір вступити до Європейського Союзу [25, с. 9]. Найбільш прийнятним прикладом структурних реформ для України може слугувати досвід Польської Республіки, яка в 1989 році здійснила адміністративну та адміністративно-територіальну реформи. Вони відбулися в кілька етапів:

I. Відродження самоврядування на рівні змін (1989 р.);

II. Прийняття закону «Про територіальне самоврядування» від 08.03.1990 р.;

III. Реалізація програми розширення повноважень великих міст (1994–1996 рр.);

IV. Реформа адміністративно-територіального устрою (1998–1999 рр.) [37, с. 18].

Реформа місцевого самоврядування значною мірою була обумовлена зацікавленістю держави в розвиненому інституті місцевого самоврядування, яке виступає сполучною ланкою між населенням і державними структурами. Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ. У ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща зазначається, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади. А відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці Республіки Польща становить самоврядну громаду (територіальний колектив); місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені та під власну відповідальність [276].

Таким чином, розвиток місцевого самоврядування у другій половині ХХ ст. сприяв проведенню структурних і функціональних реформ організації влади на місцях у державах-членах Європейського Союзу, адміністративних і політичних реформ у постсоціалістичних європейських країнах. Реформування адміністративно-територіального устрою протягом цього періоду стало підґрунтям для проведення структурних реформ, спрямованих на вдосконалення організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Сутністю функціональних реформ, спрямованих на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління, стали процеси децентралізації та деконцентрації.

Початок ХХІ століття охопила нова хвиля перетворень у сфері місцевого самоврядування в державах-членах ЄС, основним напрямком якої є не вибір між децентралізацією і централізацією, а встановлення потрібного й доцільного балансу між ними, який адекватно відповідає би реальним соціально-економічним і політичним умовам конкретної країни. Важливою тенденцією в розвитку місцевого самоврядування у Європі є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, запровадження принципу децентралізації управління на територіальному рівні. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб.

Особливий інтерес у цьому контексті уявляє аналіз реформування адміністративно-територіальних одиниць у країнах Балтії – колишніх республіках Радянського Союзу. Муніципальні реформи, які відбувались у постсоціалістичних країнах Балтії, умовно можна поділити на два типи – адміністративні та політичні, що проходили у кілька етапів. Перший етап муніципальних реформ був пов'язаний з переходом від централізованої планової економіки й авторитарної політичної системи до вільного ринку та демократії. На даній стадії всім трьом державам довелось вирішувати схожі задачі, які витікали з Європейської Хартії місцевого самоврядування, прийнятої з ініціативи Ради Європи у 1985 році (Естонія ратифікувала цей документ у 1994 році, Латвія – у 1996, Литва – у 1999 році). Суттєві відмінності між країнами простежуються лише в темпах проведення перетворень.

У 1998 р. в Молдові проведено радикальну реформу АТО, відповідно до якої 40 районів республіки було перетворено на 10 повітів. Однак розвиток укрупнених адміністративно-територіальних одиниць виявив недостатній рівень опрацювання реформи з точки зору її взаємоузгодження з основними факторами АТО, насамперед з особливостями системи розселення, соціально-економічним потенціалом і інфраструктурою, організацією територіального управління. Результатом поглиблення проблем, що виникли в ході здійснення реформи АТО (занепад колишніх районних центрів, які втратили свій статус, неефективність місцевого самоврядування та ін.), стало прийняття в 2001 р. нового закону про адміністративно-територіальний устрій. Нове АТО Молдови – своєрідний компроміс між старою сіткою територіального поділу і реформою 1998 р.: республіка поділена на 32 райони та 5 муніципалітетів (таким статусом наділено великі міста), які володіють правами районів, але не входять до їх складу [47].

Для другого етапу перебудови місцевого самоврядування у всіх трьох країнах вирішальними стали адміністративно-територіальні реформи, викликані явною неефективністю колишньої системи адміністративно-територіального поділу. Особливо гостро така неефективність відчувалася в Естонії та Латвії [114]. Стратегія укрупнення адміністративно-територіальних одиниць була реалізована в ході другого етапу реформи АТО в Литві, розпочатого в 1995 році. Так, у Литві в ході реформи було створено 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контро-

люється урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських та 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450-ти сянюній (*seniunija*), які не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування [61, с. 196]. Закон Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» від 7 липня 1994 р. значну увагу приділяє питанням представництва громад населених пунктів, які входять до складу сянюній [281]. Однак укрупнення муніципалітетів водночас загострює ряд проблем, пов'язаних з доступністю органів самоврядування до населення, можливістю для громадян участі у прийнятті рішень і діяльності інститутів місцевого самоврядування. Їх вирішення планується в ході наступних етапів реформи.

В Естонії число муніципалітетів передбачається скоротити з 247-ми до 108-ми. Розроблено спеціальну стратегію адміністративної реформи у сфері місцевого самоврядування, яка включає: створення законодавчої бази, необхідної для успішної реалізації реформи; компенсації звільненим муніципальним службовцям; комплекс медіапрограм, що пояснюють необхідність інновацій та їх позитивний результат; сукупність технічних заходів для встановлення нових кордонів муніципалітетів [310].

З кінця 90-х років уряди Латвії та Естонії почали розробляти плани територіальних реформ, які передбачають детальний аналіз потенціалу муніципалітетів, а також підготовку і реалізацію проектів щодо їх збільшення. Такі трансформації неминуче призведуть до зниження інтенсивності можливих конфліктів і повинні сприяти залученню населення до процесу ухвалення рішень щодо зміни кордонів муніципальних утворень, тривалості й поступового характеру реформ, надання муніципалітетам права самостійно визначати їх темпи.

Загалом стратегії адміністративно-територіальної реорганізації, що проводяться в Латвії та Естонії, досить схожі. Багато в чому вони ґрунтуються на досвіді Литви, що здійснила подібну реформу в період з 1991 по 1993 роки, але при цьому враховують недоліки останньої: слабкий зворотний зв'язок з населенням, дуже короткі терміни реалізації (менше трьох років), невиправдано великі «розміри» нових муніципалітетів [248].

В Естонії та Литві статус місцевого самоврядування закріплено на конституційному рівні, в Латвії лише планується включення відповід-

них статей до Основного Закону. І навіть з огляду на це держави здійснили досить значні перетворення у сфері місцевого самоврядування, орієнтуючись на конкретний досвід муніципальних реформ скандинавських країн і Німеччини [117, с. 391].

Відповідно, одним із напрямів реформування стало укрупнення адміністративно-територіальних одиниць шляхом скорочення кількості місцевих представницьких органів, обраних населенням. Другим напрямом стало подальше розширення форм функціональної децентралізації та компетенції регіональних і місцевих органів влади.

Отже, відповідно до зарубіжної доктрини реорганізації територіальної громади – це сукупність заходів, спрямованих на оптимізацію розміру територіальної громади (за територією та чисельністю населення), що забезпечує економічну життєздатність громади.

Процес реформування місцевого самоврядування супроводжувався прийняттям або внесенням деяких змін до вже існуючої нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування. Звичайно, коли визначаються конституційні засади державного устрою, було б неправильним обходити питання легалізації такого важливого демократичного інституту, як інститут місцевого самоврядування. Вивчаючи положення Основних Законів сучасних держав, можна побачити багато різних підходів стосовно того, як конституції гарантують місцеве самоврядування. Деякі конституції ретельно регулюють функціонування місцевих органів влади, інші закладають лише загальні принципи їх формування та діяльності. Детально вивчаючи конституційні положення, що регулюють діяльність муніципалітетів, можна спостерігати деякі подібні елементи:

- підтвердження місцевого самоврядування державою;
- адміністративно-територіальний поділ країни;
- основні повноваження та функції муніципалітетів;
- форми самоврядування в громадах;
- адміністративний нагляд за їх роботою;
- гарантії місцевого самоврядування.

Ці положення розроблялися протягом історії, тоді як конституційний інститут місцевого самоврядування розвивався в ході муніципальних реформ. Водночас слід зазначити, що положення публікувалися впорядковано, в конституціях, які були прийняті здебільшого наприкінці ХХ ст., бо саме в той час у світі розроблялися доктринальні прин-

ципи основ місцевого самоврядування, які згодом були перетворені на загальноєвропейські міжнародні стандарти. Норми було закріплено в документах, розроблених у рамках міжнародних міждержавних установ (переважно Європейських рад) і отримали статус міжнародних стандартів місцевого самоврядування.

Ряд держав-членів ЄС при розробці положень Основного Закону неминує стикається з низкою проблем, зумовлених як уже існуючими особливостями організації місцевого самоврядування, так і породженими новизною проведеного реформування і порівняно невеликим досвідом використання міжнародних стандартів, які передбачають інтеграцію міжнародних стандартів у національні конституції.

Так, ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування [68] говорить про те, що принцип місцевого самоврядування має бути підтверджено національним законодавством і, наскільки це можливо, конституцією. Практично всі конституції сучасних держав дотримуються цих положень. Більше того, як ми вже бачили, в деяких країнах принцип місцевого самоврядування закріплено в окремій статті Основного закону. Хартія також звертає увагу на те, що необхідно конституційно або законодавчо закріпити основні повноваження та функції органів місцевого самоврядування, а також, що держава повинна контролювати їх. Ці положення є дорадчими, однак їх можна знайти в більшості сучасних конституцій. Давайте проаналізуємо тексти Основних законів і класифікуємо їх з точки зору того, як вони використовують положення, закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування.

З цієї причини в більшості сучасних держав конституції регулюють діяльність муніципалітетів, наприклад, такий підхід спостерігаємо: в конституції Польщі від 17.10.1992 року (Глава 5 «Місцеве самоврядування») [276]; конституції Словенії від 23.12.1991 року (Частина I «Вступ» та Частина V «Самоврядування») [302]; конституції Угорщини (Глава IX «Місцеве самоврядування») [246]; конституції Словаччини від 01.09.1992 року (Частина 4 «Органи місцевого самоврядування») [303]; конституції Чехії (Розділ 7 «Місцеве самоврядування») [304]; конституції Швеції (Форма правління. Прийнята 27.02.1974 року. Глава 1 «Основи державного ладу») [297] та Конституції Французької Республіки 04.10.1958 року (Розділ XII «Про місцеві колективи») [280]. Певна специфіка, зумовлена конституційно-правовими традиціями, спостерігається в Конституціях: Данії від 05.06.1953 року (Части-

на VIII) [259]; конституції Естонії від 28.06.1992 року (Глава 14 «Місцеве самоврядування») [256]; конституції Латвії від 15.02.1922 року з поправками від 21.03.1993 року та від 27.01.1994 року (Частина I «Загальні положення») [279]; конституції Литви від 25.10.1992 року (ст. 11 Глави 1 «Литовська держава» та Глава X. «Місцеве самоврядування та управління») [91]; конституції Болгарії від 12.07.1991 року (Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація») [92]. Винятком тут є хіба що конституційно-правова практика Бельгії та Франції.

Відзначимо, що функціонування місцевого самоврядування регулюється Конституцією, а також законами, виданими представницькими органами центрального (в унітарних державах) або регіонального (у федеративних державах) рівнів управління. Ступінь урегульованості різнит: деякі конституції містять незначну кількість норм щодо місцевого самоврядування або діяльності системи місцевих органів влади, інші – докладні описи усього, що вправі або не вправі робити органи місцевого врядування, аж до включення норм, які регламентують внутрішню організацію муніципалітетів.

Комплексний аналіз Конституцій держав-членів ЄС дозволяє дійти висновків: технологія законотворення і техніка нормотворення європейських держав базується на традиції – не визначати систему адміністративно-територіальних одиниць на конституційному рівні. Однак окремі положення щодо системи місцевого самоврядування здебільшого згадуються в розділах Конституції, предметом регулювання яких є інститут місцевого самоврядування, або в її загальних положеннях.

Конституційні акти, в яких називаються структурні одиниці адміністративно-територіального поділу, також умовно можна виділити у дві великі групи. До першої групи належать ті, що визначають загальну структуру адміністративно-територіального поділу; до другої – ті, які додатково поіменно перелічують усі територіальні одиниці регіонального рівня (ст. 3 та 4 Конституції Бельгії [92]; ст. 3 Конституції Латвійської Республіки [279]).

Слід констатувати, що Конституції низки унітарних держав Європи визначають не лише систему адміністративно-територіального устрою, але й конституційно-правовий статус окремих територіальних утворень. Зокрема, до таких слід віднести: конституцію Португальської Республіки від 02.04.1976 року (Розділ VII «Автономні області» та Розділ VIII «Організація місцевої влади») [257]; конституцію Фран-

ції (Розділ XII «Про місцеві колективи») [280]; конституцію Греції від 11.06.1975 року (ст. 105 Глави 3 «Статус Святої гори Афон») [267]; конституцію Іспанії від 29.12.1978 року (Розділ 8 «Про територіальний устрій держави») [258]; конституцію Королівства Нідерланди від 17.02.1983 року (Глава VII «Провінції, муніципалітети, органи водного контролю та інші державні органи») [271].

Виняток складають Конституція Великого Герцогства Люксембург від 17.10.1868 року (Глава IX «Про комуни») [284] та Конституція Італійської Республіки від 22.12.1947 року (Глава V «Області, провінції і комуни») [301].

Перелік територіальних утворень – складових частин, містять також Конституції федеративних держав-учасниць країн Європейського Союзу:

- Конституція Австрійської Республіки: Федеративний конституційний закон від 10.11.1920 року (п. 2 ст. 2) [249];
- Конституція Бельгії від 07.02.1831 року (ст. 2, 3, 4 і 5) [260];
- Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини від 23.05.1949 року (Преамбула) [272].

Деякі конституційні акти східноєвропейських держав Естонії (ч. 2 ст. 1) та Литви (ст. 11) містять бланкетні норми, які відносять визначення системи адміністративно-територіального устрою до сфери регулювання окремого закону.

Цікаво, що конституція Словацької Республіки не повністю визначає елементи системи адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до її ст. 64 основною одиницею місцевого самоврядування є муніципалітет, а «одиниці самоврядування вищих рівнів та їх органів визначаються законом». Конституція Болгарії наводить не всі адміністративно-територіальні одиниці, вона допускає утворення інших адміністративно-територіальних одиниць згідно з законом (п. 2 ст. 135). Але існує ряд країн, конституції яких визначають перелік адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, Угорщина (ст. 41) [92].

На регіональному рівні реалізація загальнодержавних інтересів здійснюється через регіональні органи державної влади, а місцевих – через регіональні самоврядні органи.

Конституційні акти багатьох держав прямо не містять таких категорій, як регіон або регіональна політика. Проте не всіх. Стаття 142 Конституції Болгарії визначає: «...область є адміністративно-територі-

альною одиницею, призначеною для проведення регіональної політики, для здійснення державного управління на місцях і для забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами» [92].

Цікавим є регулювання подвійної природи системи владних органів територіальної одиниці регіонального рівня в Конституції Литви. Так її ст. 119 встановлює, що «Право на самоврядування гарантується державним територіально-адміністративним одиницям, передбаченим законом», а відповідно до ст. 123 – «Управління в адміністративних одиницях вищого рівня у передбаченому законом порядку організовується Урядом». Термін «державна територіально-адміністративна одиниця» лише підтверджує адміністративний характер утворення адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня [91].

Конституції нових держав Східної Європи називають адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня: повітами в Естонії (ст. 155 Конституції); округами в Угорщині або провінціями в Хорватії [256].

Конституція Словенії містить поняття «укрупнені органи місцевого самоврядування», а Конституції Литви та Словаччини не містять назви «адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня».

Цікавим і нестандартним у контексті правового змісту є формулювання ст. 99 Конституції Чеської Республіки – «...вищими одиницями місцевого самоврядування є землі або області» (ст. 99) [304]. Аналізуючи конституції зарубіжних держав зауважимо, що категорія «область» є не лише українським конституційно-правовим явищем. Утворення з подібною назвою входять до системи адміністративно-територіального устрою Італії (ст. 114) [301], Португалії (ст. 236) [257], Болгарії (ст. 135) [92], Греції (ст. 101) [267] та Іспанії (ст. 137) [258].

Особливістю італійської моделі адміністративно-територіального устрою регіонального рівня є те, що статус області надано лише районам, які традиційно зафіксовані такими в офіційній статистиці. Конституція Італії від 27.12.1947 року в імперативному порядку встановлює перелік областей (ст. 131). Також закріплено (ст. 132) право муніципалітетів, які представляють інтереси не менше 1/3 зацікавленого населення, вносити пропозиції щодо змін цього переліку областей [258]. Ще однією особливістю італійської моделі є поділ на конституційному рівні територіальних одиниць – областей на дві групи. П'ятнадцять областей Італії мають загальний статус, який регулюється конституцій-

ними нормами, обов'язковими для всіх областей цієї категорії. П'ять областей з урахуванням їхньої специфіки набули особливих форм і умов автономії (Трентіно-Альто-Адідже – прикордонний район, заселений національними меншинами; Фріулі-Венеція-Джулія та Долина Аості – прикордонні райони з етнічно-лінгвістичними меншинами; Сицилія та Сардинія – острови). Ці області є областями зі спеціальним статусом [6].

На відміну від Італії, Конституція Іспанії не закріплює перелік утворених областей. Іспанський законодавець визначив, що ініціатива формування таких територіальних одиниць повинна виходити «знизу», тобто від населення. Конституція Іспанської республіки 1931 року та 1979 року закріплювала особливу процедуру клопотання зацікавленого населення перед парламентом про надання автономного статусу. В Іспанії вимоги про надання автономії традиційно висували баски та каталонці. Окрім того, практично всі історично утворені області прагнули здобути автономію.

Конституції держав-членів ЄС закріплюють, що у дворівневих системах адміністративно-територіального устрою формуються відносини на рівні – «область – община (грумада)», у трирівневих – «область – район – община (грумада)» [6].

Досвід держав-членів ЄС дає змогу оцінити, наскільки ефективним може бути як місцеве, так і регіональне самоврядування у вирішенні проблем територіальних громад. Децентралізація владних повноважень і автономізація регіонів у прийнятті рішень створює додаткові можливості, від яких може виграти вся держава в цілому.

Муніципальна реформа в Україні за європейськими принципами та стандартами повинна здійснюватися на основі Конституції та Законів України, а також на основі положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Саме тому, враховуючи відповідний позитивний зарубіжний та історичний вітчизняний досвід, муніципальна реформа може бути забезпечена лише через проведення системно-структурних, функціональних і організаційних реформ систем організації влади на місцях [30, с. 79]. Такі реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого й регіонального управління та самоврядування.

1. Структурні реформи стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також із запровадженням самоврядування на регіональному рівні. Як приклад, наслідком таких реформ стало укрупнення територіальних громад (наприклад, Велика Британія, ФРН, Швеція). Європейський досвід свідчить, що зміна територіальних меж муніципалітетів, укрупнення громад, їх злиття повинно вирішуватися законодавчим шляхом з урахуванням думки членів відповідних громад. Насамперед серед причин, які спонукали низку європейських країн до здійснення муніципальних реформ, слід назвати неефективність діяльності невеликих місцевих громад базового рівня внаслідок незадовільного економічного становища, що було обумовлено невідповідністю кількості жителів господарсько-економічному потенціалу та рівню бюджетного наповнення. Такий стан призвів до розроблення методології консолідації матеріально-фінансового потенціалу територій, перерозподілу завдань щодо надання публічних послуг населенню в напрямку спрощення управлінських структур і раціональності регіонального управління шляхом запровадження адміністративно-територіальної реформи, яка здійснювалася завдяки стимулюванню добровільного об'єднання муніципалітетів та/або адміністративного укрупнення.

Серед характерних рис структурних реформ виокремлюють наступні:

1) структурні реформи носять комплексний характер і стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також із запровадженням самоврядування на регіональному рівні;

2) у процесі структурних реформ на зміну класичним управлінським вертикалям приходять децентралізоване і деконцентроване управління;

3) надання публічних послуг покладається на децентралізовані установи, які, використовуючи ринкові механізми, більш ефективно, ніж традиційні державні структури, працюють із споживачами таких послуг – громадянами та юридичними особами.

2. Функціональні реформи – спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами публічної влади на засадах децентралізації, деконцентрації,

субсидіарності. Їх проведення здійснювалося одночасно із структурними реформами. Результат – розширення компетенції регіональних і місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, під якою розуміють передачу центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування («передачу прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими громадянами»). На відміну від децентралізації, централізація уявляє собою «форму організації адміністративної служби, за якої держава як юридична особа, і тільки вона, забезпечує функціонування адміністративної служби».

Характерними рисами зазначених реформ є:

1) спрямованість на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами публічної влади на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності;

2) розширення компетенції регіональних і місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, під якою розуміють передачу центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування;

3) їх проведення здійснювалось одночасно із структурними реформами.

3. Організаційні реформи – зміна внутрішньої структури територіальних одиниць – здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів і рад; надання процесу прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміна у складі місцевого персоналу й місцевих правил організації.

Багато що з цього мало на меті сприяння більш активній участі органів місцевого самоврядування у все більш взаємозалежних політичних системах і перетворення їх на надійних провідників державної політики. Так було, зокрема, в Італії та Великій Британії.

Організаційні реформи – зміна внутрішньої структури територіальних одиниць – здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади.

Характерні риси таких реформ полягають у наступному:

1) розширення участі громадськості у прийнятті рішень;

- 2) посилення ролі мерів і рад;
- 3) надання процесу прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру;
- 4) запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміна у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації.

4. Фінансові реформи – зазвичай включали збільшення обсягів ресурсів, які центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких він був. Вони пояснювалися також бажанням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування до участі у загальнодержавних системах.

Були зроблено спробу зміцнити здатність місцевої влади збирати податки або забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких платня за послуги, місцеві підприємства або надання послуг на ринкових засадах. Практично у кожній європейській країні було запроваджено цілу низку обумовлених і необумовлених субсидій, які пов'язали місцеву владу із центральною. Наприклад, з метою посилення фінансової самостійності, унаслідок проведення реформи місцевого самоврядування, в Данії було впроваджено: а) високий рівень самофінансування; б) зменшення кількості цільових субсидій; в) більше економічних обов'язків і більш тісний зв'язок між компетенцією та економічною відповідальністю; г) зростання самостійності щодо вибору органами місцевого самоврядування тієї чи іншої діяльності.

Отже, муніципальні реформи в державах-членах ЄС здійснювалися за різними напрямками (системно-структурні, функціональні, організаційні або фінансові), мають певні хронологічні рамки, мають конкретний юридичний зміст, мету, завдання, засоби, об'єкт і суб'єкт реформування. Системна організація місцевого самоврядування значною мірою залежить від його співвідношення з державною владою та від обсягу покладених на нього повноважень, але існує й певна варіативність цих питань. Організація місцевого самоврядування в демократичних державах зумовлюється об'єктивними потребами мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці, тобто на місцевому рівні місцева влада в межах відповідних територій має вирішувати питання місцевого значення для життєзабезпечення територіальних співтовариств (територіальних колективів, громад, комун, приходів). Чим більший обсяг повноважень покладено на місцеві органи влади, тим більш складною є системно-структурна організація цього рівня публічної влади.

В Україні, спираючись на досвід держав-членів ЄС, було започатковано в 2014 році структурну реформу влади, яка, так би мовити, складалася з двох одночасних і взаємопов'язаних реформ – адміністративно-територіальної реформи і реформи децентралізації. Формування системи місцевого самоврядування в Україні та її правових основ відбувається з великими труднощами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. І серед них слід назвати, з одного боку, неузгодженість, несистематизованість, неповноту і непослідовність законодавства про місцеве самоврядування, а з іншого – проблеми в його практичному застосуванні.

2.2. Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади: досвід держав-членів ЄС і перспективи для України

У державах-членах ЄС інститут місцевого самоврядування є важливим механізмом забезпечення єдності держави, який несе в собі велике функціональне навантаження: воно зміцнює основи народовладдя та громадянського суспільства, створює умови для забезпечення життєвих потреб та інтересів населення, стабілізує політичну систему. Саме за цих умов можна вважати інститут місцевого самоврядування в Європейському Союзі однією із найбільш надійних гарантій розвитку демократичної, соціальної та правової держави. В Україні, попри тривалий період існування інституту місцевого самоврядування, ще не сформувалась стабільна законодавча база, більшість положень носить декларативний характер, що своєю чергою актуалізує проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування. На думку С. Байрак, без проведення муніципальної реформи, запровадження процесів децентралізації та деконцентрації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України, побудову місцевої влади на засадах демократії [12, с. 85]. Виходячи із зазначеного констатуємо, що вивчення та

узагальнення провідного європейського досвіду організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади набуває неабиякого теоретичного й практичного значення для створення ефективного місцевого самоврядування в Україні.

Отже, зважаючи на євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави і суспільства, як з наукової точки зору, так і з практичної особливий інтерес викликає досвід здійснення структурно-функціональних реформ в державах-членах ЄС, у результаті яких в цих країнах відбувається посилення статусу, повноважень і ресурсів місцевих органів місцевого самоврядування, формування ефективної системи місцевого самоврядування. Але, щоб відповідні зміни заклали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні, необхідно вирішити й узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити: базові поняття системи місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні; суб'єктів місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації і т. ін.), функції та завдання, які вони мають реалізовувати; скільки та яких саме ресурсів потрібно для здійснення реформи і подальшої повноцінної реалізації визначених функцій місцевого самоврядування тощо [125, с. 10-11].

На думку Т. Вюртенбергера [49] – доктора, професора конституційного права (університет Фрайбург, Німеччина), сьогодні місцева і регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто такого конституційного права, яке є загальним для всіх країн Європи. Розвитком такого загальноєвропейського конституційного права займаються різні інститути і політичні діячі: Рада Європи з її Хартією місцевого самоврядування та регіональної автономії, Європейський Союз з його концепцією Європи регіонів і сприяння регіональному економічному розвитку, політекономісти – прихильники тези оптимізації економічного зростання місцевих і регіональних автономій, а також прихильники теорії управління зі своєю тезою некерованості централізованої держави. Саме тому варто відзначити, що теорія та юридична практика одноставно виступають за децентралізований і регіоналізований державний устрій.

Слід погодитися з тим, що історія децентралізованої держави, тобто місцевої, є фактично історією суперечок у пошуках найкращої фор-

ми державної організації [50]. Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевагу було надано децентралізованій організації держави. Варто відзначити, що трансформація місцевого самоврядування на засадах децентралізації, яку більшість держав Європи провадять ще з 60-х років ХХ століття, ґрунтується на низці основних принципів: побудові громадянського суспільства, ефективності, прозорості, відкритості та підзвітності публічних органів влади, гнучкості й субсидіарності. Ці принципи визначають всю сучасну європейську парадигму публічного управління в ЄС і застосовуються на всіх рівнях управління – загальноєвропейському, національному, регіональному та місцевому [50, с. 44]. Крім того, конституції Італії 1947 р. (статті 115, 116, 118, 199) [301], Іспанії 1978 р. (ст. 137) [258] та інших держав виокремлюють і певні специфічні принципи, які не лише торкаються функціонування місцевих органів влади, але й проголошують цілковиту автономію як неодмінний атрибут управління на місцях.

Сучасна модернізація місцевого самоврядування на засадах децентралізації найбільшою мірою отримала визнання та юридичне оформлення в процесі конституційних реформ на початку 90-х років. Таких змін зазнали Польща, Угорщина, Чехія та Словаччина, де реформування місцевого самоврядування в кінці 80-х – на початку 90-х років минулого століття значною мірою виходило зі стратегічних цілей цих держав, а саме – курсу на євроінтеграцію. Основними принципами муніципальної реформи в цих країнах стали децентралізація та субсидіарність, що гарантовано наближало системи місцевого самоврядування цих країн до стандартів ЄС [3, с. 346, 348].

Отже, теоретична база конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування визначає загальноновизнаними цінностями муніципальної демократії, в тому числі закріпленими Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, такі:

- 1) визначення інституту місцевого самоврядування як основи демократичного ладу;
- 2) визнання права громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, що може безпосередньо здійснюватися саме на місцевому рівні;
- 3) наділення реальними повноваженнями органів місцевого самоврядування, що дасть змогу забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління;

4) органи місцевого самоврядування, що створюються демократичним шляхом, повинні мати автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення, а також необхідні для цього кошти.

Принципи місцевого самоврядування слугують правовим фундаментом для муніципального законодавства багатьох країн світу. Найвагомішим аргументом для цього стає усвідомлення невідкладності реального втілення принципу децентралізації, зміст якого відображено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, де закріплено положення про необхідність здійснення муніципальних функцій тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянами. Саме тому максимальна децентралізація влади є одним із головних принципів законодавства розвинених світових і європейських держав.

Європейська хартія місцевого самоврядування виділяє чотири основні ознаки, без яких не може здійснюватися місцеве самоврядування [68]:

- влада, яка діє в межах, встановлених законом;
- наділення місцевого самоврядування правом самостійного розпорядження ресурсами;
- влада з чітко визначеними функціями в державі;
- наявність виборних органів місцевого самоврядування.

Наведені принципи побудови оптимальної моделі місцевого самоврядування на засадах децентралізації так чи інакше були прийняті майже всіма європейськими країнами, а наслідком імплементації вищенаведених принципів є формування ефективної системи місцевого самоврядування, яка «розумілася крізь призму укрупнення територіальних одиниць з метою підвищення їх правової та економічної спроможності» [59, с. 61].

Відзначимо, що ці принципи було закладено в основу положень Європейської Хартії про місцеве самоврядування, яка «... носить характер міжнародних стандартів та має як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне – у контексті їх реалізації в законодавстві України» [131].

Європейська Хартія залишається єдиним серед важливих міжнародних правових актів, що визначає перспективні інституційні орієнтири реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації в європейських країнах. Водночас не можна стверджувати про формування єдиної моделі місцевого самоврядування, оскільки існує

багато чинників, що характеризують відмінності між європейськими країнами, інколи достатньо суттєві, які впливають на проведення муніципальної реформи на засадах децентралізації. Серед них визначальне значення мають: історія державотворення, традиції територіальної організації влади, розмір (площа) країн та чисельність їх населення, форма державного устрою, форма державного правління, політичний режим тощо.

В сучасній концепції європейського територіального самоврядування і в типології його систем одними з визначальних критеріїв є домінуюче право (переважно публічне) і форма децентралізації. Так, у німецькій традиції (Німеччина, Австрія, Голландія, Іспанія після 1978 року, Бельгія після 1988 г.) формою децентралізації називається кооперативний федералізм. У французькій традиції (Франція, Італія, Іспанія до 1978 р, Португалія, Греція, Бельгія до 1988 р.) – регіоналізація унітарної держави. У скандинавській традиції (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія) – сильна місцева автономія; в англосаксонській традиції (Великобританія) – місцеве управління. У польському законодавстві починаючи з 70-х рр. ХХ ст. аж до кінця 80-х – початку 90-х рр. народні ради визначалися як органи державної влади та громадського самоврядування, а в 80-х рр. – як органи територіального управління. Концепція того періоду відображала радянський підхід до системи самоврядування [274].

Взагалі конституції та законодавства держав-членів ЄС все частіше вживають термін «децентралізація» у значенні базового принципу організації публічної влади. Так, наприклад, Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. вживає категорію «децентралізація» декілька раз. Зокрема у ст. 6 зазначається, що держава є унітарною і поважає у своїй організації та діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади та демократичної децентралізації державного управління [257].

Конституція Греції встановлює децентралізовану систему державної адміністрації (ст. 101) та гарантує існування і функціонування місцевих органів влади першого й другого ступенів (ст. 102) [267].

Згідно ст. 5 Конституції Італії 1947 р., республіка, єдина та неподільна, визнає місцеві автономії та сприяє їх розвитку, здійснює найширшу адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах,

приводить принципи і методи власного законодавства у відповідність до вимог автономії та децентралізації [301].

Якщо звернутися до досвіду Франції, то Конституційним законом від 28 березня 2003 № 2003-276 в Конституції Франції було закріплено децентралізовану організацію республіки як один із основних її принципів, а також встановлено конституційний захист фінансової автономії всіх територіальних колективів: комун, департаментів, регіонів і заморських територій. У ст. 72.2 Конституції Франції сказано, що «... територіальні колективи користуються ресурсами, якими вони можуть вільно розпоряджатися в порядку, встановленому законом» [280].

Отже, децентралізацію визначають як один із ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу, основу їх регіональної політики, поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Даний принцип закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування, у Проекті Європейської хартії регіональної демократії і т. д., де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади [22].

Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються в межах ЄС [78]. Конституція України 1996 року також використовує термін «децентралізація». Так, в ст. 132 визнається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації й децентралізації у здійсненні державної влади, – тобто децентралізація пов'язується не з державною виконавчою владою, а з державною владою взагалі, виходячи з територіальних аспектів її здійснення [90].

Аналізуючи децентралізацію публічної влади з процесуальної точки зору і на підставі досвіду європейських держав, Р. Колишко розрізняє такі етапи і фази процесу децентралізації:

- 1) етап доктринального визначення владних повноважень на вертикальних рівнях публічної влади з одночасним встановленням обсягів компетенції. Він включає дві фази: формального визначення та встановлення повноважень, їх обсягу за кожним рівнем публічної влади;

- 2) законодавче закріплення результатів першого етапу. Тут виділяють фазу внесення змін і доповнень до законів, розробки нових норматив-

них актів, закріплення процесу децентралізації влади на конституційному рівні, узгодження Конституції та відповідних законів, підзаконних актів;

3) налагодження механізму контролю за здійсненням процесу децентралізації, що передбачає конституційний контроль, розширення юрисдикції судів, функціонування адміністративних судів [89].

Отже, здійснення процесів децентралізації в ході проведення муніципальної реформи є важливою ознакою демократії будь-якої держави та має індивідуальний механізм впровадження у кожній із них. М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн визначають основну мету демократичної децентралізації: надання необхідних і якісних послуг громадянам та юридичним особам; підвищення результативності та ефективності влади; наближення послуг до їх споживачів; досягнення прозорості дій публічної адміністрації та залучення громадян до прийняття рішень; консолідація бюджетів тощо [124, с. 91].

Так, із числа держав-членів ЄС можна відзначити зміни після впровадження демократичної децентралізації у Великій Британії, де надання соціальних послуг було децентралізовано з метою наближення їх до місцевого населення. Також аналогічна децентралізація багатьох державних функцій відбулася в Італії. В деяких державах-членах ЄС (Франція, Італія, Іспанія) контрольні функції префектів щодо діяльності органів місцевого самоврядування було скасовано або суттєво послаблено [125, с. 48-49]. У Швеції державне управління децентралізовано на всіх рівнях, оскільки це дозволяє шведським громадянам отримувати повний набір соціальних послуг однакової якості [5].

Подальші зміни торкнулися регіонального самоврядування, що супроводжувалось появою адміністративних (Англія, Греція, Фінляндія, Португалія) та політичних регіонів (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія, Швеція), подальшим розширенням повноважень політичних регіонів і перетворенням адміністративних регіонів на політичні [59, с. 67]. Такі регіональні структури в ряді країн набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, які виконують у тому числі законодавчі функції (Бельгія, Іспанія, Португалія, Італія) [3, с. 206]. Отже, як бачимо, в Бельгії, Іспанії, Великобританії та Італії було розпочато процес децентралізації для того, щоб послабити територіальну або етнічну напруженість і зберегти єдність країни. В інших випадках причини децентралізації носили більш «технічний», ніж політичний характер.

Так, у Нідерландах і Данії децентралізація була викликана необхідністю підвищити ефективність місцевих органів влади [295, р. 487].

Відзначимо, що важливою складовою децентралізаційних процесів у державах-членах ЄС є тривала еволюція місцевого самоврядування кожної окремої держави під впливом різноманітних чинників. Загалом можна виділити два етапи процесу демократичної децентралізації в державах-членах ЄС:

1) перший етап (кінець 70-х – середина 80-х років ХХ ст.) характеризується передачею максимально можливого обсягу повноважень від центру на місця, передусім у бюджетній сфері;

2) другий етап (кінець 1980-х – початок 2000-х років) характеризується зміцненням фінансової самостійності місцевих влад, зменшенням навантаження на центральні уряди [129, с. 86].

Процес децентралізації активно розвивається в державах-членах ЄС. Повсюдно спостерігається тенденція до зміцнення відносин регіональних і місцевих органів управління з центральним урядом. Однак у країнах Європейського союзу простежується нерівномірність децентралізації цих процесів, яка набуває різних форм, ґрунтуючись при цьому на ідеях і цінностях, які поділяють всі держави-члени ЄС: самоврядування, громадянська участь і близькість влади до населення.

Саме принцип децентралізації найповніше може відображати ідею здійснення влади безпосередньо народом, вирішувати питання взаємодії особи, територіальної громади та органів влади. Тому як і система державної влади, так і система місцевого самоврядування ґрунтуються на засадах і принципах децентралізації.

Отже, після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевагу було надано децентралізованій організації держави та принципам субсидіарності й регіоналізації. Від французької моделі централізованої держави відмовилися навіть у Франції. Було визнано, що централізм не посилює державну владу, більш того, він може привести до недієздатності уряду. Таким чином, принцип децентралізації став провідним принципом європейської політики.

Оскільки при цьому апелюють до досвіду Франції, то цілком законірно, що нам було б корисно детально вивчити модель організації місцевої влади у Франції, яка провела серйозну реформу місцевого самоврядування на основі децентралізації та деконцентрації державної влади у другій половині 80-х років ХХ-го століття. Тим паче, що ця

країна близька до України як за державним устроєм і географічним положенням, так і за площиною та чисельністю населення [198].

Децентралізацію системи державного управління у Франції було здійснено в кілька етапів. Важливим початком першого етапу було прийняття Закону № 82-213 від 2 березня 1982 року стосовно прав і свобод громад, відомств та регіонів [282]. На даному етапі відбувся розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою.

Другим етапом децентралізації влади, реалізованим у 2004-2005 рр., було наділення місцевих органів влади повноваженнями у сфері соціальної політики. Також на даному етапі місцеві органи влади були наділені додатковими штатами і фінансовими засобами для ефективною реалізації повноважень, переданих з центру.

Згідно з Конституцією Франції, адміністративно-територіальними утвореннями у Франції є комуни, департаменти та регіони, а також адміністративно-територіальні утворення з особливим статусом і заморські адміністративно-територіального утворення. До цих утворень належать виборні ради, які мають регламентовану владу для виконання своїх повноважень.

Заслугує на увагу встановлення конституційної гарантії, згідно з якою жодне адміністративно-територіальне утворення у Франції не має права здійснювати опіку над іншим адміністративно-територіальним утворенням.

Водночас процес децентралізації у Франції супроводжується також адміністративним контролем з боку центральних органів державного управління. Так, Конституцією встановлено, що в адміністративно-територіальних утвореннях Республіки на представника держави покладається забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю та дотримання законів.

Важливу ланкою при децентралізованому управлінні територіальними одиницями у Франції є комуни. Конституція Франції 1958 року, яка діє донині, в розділі 11 «Про місцеві колективи» визначає, що місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і на територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів.

Крім цього, за ст. 34 французької Конституції, «Закон визначає основні принципи вільного управління місцевих адміністративних одиниць, їх компетенції і їх податків». Сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, які стосуються організації та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції [254].

Французькі Закони, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, містять принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

- було встановлено однакові правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави. А саме, однаковий контроль встановлювався стосовно рішень усіх місцевих органів – муніципальних, генеральних і окружних рад, мерів або голів генеральних і окружних рад. Причому цей контроль уже не стосувався доцільності, а лише законності, і лише із застосуванням судових процедур;
- префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департамент, як самоврядний територіальний колектив, став управлятись виключно виборними органами влади;
- принципово змінився статус округу, який до 1982 року був лише громадським утворенням. Після реформи він став управляти виборним адміністративним органом [254].

Найважливішою новелою у законодавстві стала правова норма, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: «Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статус обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті» [280].

Порядок реалізації механізму децентралізації у Франції складається з декількох етапів: складання переліку державних повноважень для кожного муніципального утворення; визначення обсягу матеріальних і

фінансових коштів, які будуть спрямовані на їх реалізацію; оформлення передачі вже здійснюваних державних повноважень відповідно до закону про розподіл коштів за формами делегування; визначення якості та ефективності механізму передачі повноважень.

Приклад організації місцевого самоврядування в такій країні, як Франція, є досить важливим і повчальним для України. Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього готові як державна влада, так і саме суспільство. Таке реформування є успішним лише за умови його поступовості й комплексності [224].

Основна схожість української та французької моделей полягає в наявності проміжного рівня влади між державними органами влади та органами місцевого самоврядування. Його головне завдання – забезпечення контролю за дотриманням законодавства муніципалітетами. Але якщо у Франції цю функцію виконують представники державної влади на місцях – префекти, то в Україні створюються спеціальні територіальні підрозділи органів виконавчої влади – місцеві адміністрації. Питання здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування передбачено ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», які «... на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють здійсненню ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб» [167].

Якщо порівнювати результати децентралізаційних реформ у Франції, то практично мало що змінилось у системі місцевого самоврядування, в той час як в Англії мали місце більш глибокі системні та структурні зміни саме на місцевому рівні [285, р. 17]. Так, на початку ХХІ ст. місцеве управління в Великій Британії набуло нових рис, з чим пов'язаний зростаючий до нього інтерес. Сучасне значення місцевого управління Дж. Чандлер визначає двома важливими моментами: 1) здатністю місцевої влади координувати окремі функції та обира-

ти стратегію розвитку і благополуччя спільноти в цілому; 2) тим, що місцева влада є єдиною установою, яка представляє інтереси місцевих громад на національному рівні [285, р. 1-2]. Децентралізація в цій країні набула характеру деволюції, що означає надання регіонам країни автономних прав і одночасно реформування системи самоврядування в кожному з регіонів, включаючи створення парламентів.

У трьох британських регіонах використовувалися різні моделі деволюції. В Шотландії та Уельсі реформи носили конституційний характер і ґрунтувалися на результатах референдуму, тоді як автономія Північної Ірландії спиралася на Міжнародний договір. Особливості деволюції в цих регіонах дозволяють Палаті громад ліквідувати автономії Шотландії та Уельсу шляхом прийняття відповідного акту, схваленого на новому референдумі. Однак автономія Північної Ірландії захищена нормами міжнародного права. При цьому державний секретар у справах Північної Ірландії може призупинити діяльність північно-ірландських автономних органів, але тільки на певний термін і лише для розгляду питання про можливе внесення змін до белфастських домовленостей [295, р. 86].

У цілому деволюція в Сполученому Королівстві відповідає процесам децентралізації, характерним для континентальних держав, тобто відбувається шляхом залучення сильного субнаціонального управління в прийняття рішень. Проте британська модель ґрунтується на специфічних історичних і політико-культурних традиціях, завдяки яким Вестмінстер, незважаючи на деволюцію, зберігає правоздатність видавати закони, які стосуються всієї країни, що відповідає доктрині парламентського суверенітету.

В ході децентралізації Англія єдина не отримала законодавчих повноважень і парламенту. Ця територія завжди була найбільш розвиненою частиною країни, від якої багато в чому залежало майбутнє деволюції. Автономія національних регіонів та її відсутність в Англії зміцнили асиметрію територіального устрою країни [255]. З точки зору ряду дослідників, найбільш імовірним варіантом розвитку подій для цієї держави буде подальша регіоналізація, наприклад, з наданням прав регіонам Англії [86].

Таким чином, децентралізація в Сполученому Королівстві протікає складно і неоднозначно. Процес деволюції в цій країні характеризується асиметрією, недостатньою налагодженістю процедур взаємодії вла-

ди різного рівня, збереженням за центральними відомствами значного числа контролюючих функцій, важелів адміністративного і фінансового тиску. Не існує також чіткого алгоритму, за допомогою якого влада на місцях могла б визначити, що входить до сфери її компетенції.

Особливий інтерес викликає процес децентралізації в європейських державах, які володіють перехідними формами політико-територіального устрою. Перш за все мова йде про Італійську Республіку та Королівство Іспанія. Вчені, які не виробили поки що загального судження про природу такого типу держав, називають їх різновидом складеної унітарної держави [263].

В Італійській Республіці завдяки конституційній реформі 2001 р. законодавчі повноваження було передано від Національного парламенту (Палати представників і Сенату) регіональним (обласним) зборам. У підсумку, після перегляду Конституції законодавча влада в сучасній Італії стала належати не лише загальнодержавному парламенту, а й регіональним радам. При цьому конституційні поправки розділили повноваження на виняткові, що належать державі, та узгоджені або конкуруючі, що знаходяться в спільному веденні держави і регіонів. До сфери конкуруючих повноважень передбачалося віднести прийняття регіонами законодавчих актів. Вперше з 1947 р. в Конституції було закріплено автономний статус всіх субнаціональних одиниць. Відбулось наділення регіонів новими повноваженнями, а оспорювання ними повноважень стало можливим тільки через звернення до Конституційного суду [301].

Всі питання, не віднесені до виключної компетенції держави та узгодженої компетенції держави і регіонів, передавалися у відання автономних областей, що створювало їх залишкову компетенцію. Таким чином, регіони отримали законодавчі повноваження з усіх питань, які прямо не охоплюються державним законодавством. Згідно ст. 117 Конституції Італії регіональні уряди несуть відповідальність за виконання адміністративних функцій в ряді областей (туризму, культури, екології, регіонального транспорту, освіти), деякі повноваження можуть бути делеговані регіонам центральним урядом (ст. 118). Однак останні володіють правом вето на будь-яке рішення регіональних урядів, а також правом розпуску регіональних рад [301].

Окремо відзначимо, що вперше на регіони було покладено відповідальність за виконання міжнародних угод і актів ЄС. Не тільки регіони,

але й ряд автономних провінцій отримав право брати участь у підготовці нормативних актів Європейського союзу. Регіони також були наділені правом участі в міжнародних відносинах, у зовнішній торгівлі та зв'язках з ЄС [24]. З точки зору Г. Сардаряна, основний недолік реформи полягає у відсутності конституційного законодавства, яке б встановлювало перевагу національного законодавства над регіональним, а також у складності інтерпретації предметів відання [200].

Одну з найбільш децентралізованих територіальних систем у Європі має Іспанія. До 1975 року це було високо централізована держава, оскільки режим франкістів скасував будь-яку автономію, якою раніше володіли історичні регіони. У 1978 р. перша група регіонів – Каталонія, Країна Басків, Андалусія і Галісія – отримала автономію в спрощеному порядку, тоді як інші регіони мали дотримуватись особливих вимог, викладених у Конституції. Незабаром до першої групи приєдналися Канарські острови, Наварра і Валенсія, наділені відповідно до Конституції (ст. 148) широкими повноваженнями. Після підписання в 1992 р. Угоди між соціалістичною партією та народною партією про стандартизовану систему компетенцій (Пакт про автономію) почався процес розширення повноважень інших десяти автономних співтовариств, у результаті якого в даний час всі 17 регіонів Іспанії мають рівний ступінь автономії [274].

Конституція Іспанії (ст. 150) передбачила передачу автономним співтовариствам права прийняття законодавчих актів «щодо повноважень, віднесених до компетенції держави». В цьому випадку приймається рамковий або модельний закон, в якому встановлюються межі повноважень, наданих регіонам [258].

У відання автономії передається частина повноважень самої держави, наприклад, у Країні Басків податковий режим не може бути змінений без попередньої згоди відповідних органів автономного співтовариства.

Прогресивна та динамічна децентралізація іспанської системи стала можливою завдяки поєднанню різних факторів. З одного боку зіграли свою роль невизначеність і відкритість моделі розподілу компетенцій. Конституція Іспанії (ст. 148-149) встановлює повноваження, які автономні співтовариства можуть включати в свої статuti, а також повноваження, що належать до виключної компетенції держави. З іншого боку, пропорційна виборча система, заснована на провінції як на виборчому

окрузі, сприяє представництву в загальнодержавному парламенті регіональних націоналістичних партій, які отримали підтримку у відповідних провінціях [295, р. 81].

Більшість повноважень в Іспанії розподіляється між державою і автономними співтовариствами. Держава володіє винятковими повноваженнями у сфері міжнародних відносин, оборони, міграції, юстиції. У сфері освіти, зайнятості, культури, навколишнього середовища, охорони здоров'я, безпеки і транспорту держава й автономні області мають спільні законодавчі повноваження. Однак реалізувати зазначені повноваження можуть лише регіони. Соціальна служба, права споживачів, містобудування, житлово-комунальне господарство і туризм знаходяться у виключній компетенції автономних областей.

На відміну від інших децентралізованих країн, конституції яких закріплюють розподіл повноважень між державою та регіонами, в Іспанії статuti автономних співтовариств визначають сферу компетенції спільноти і сферу компетенції держави. Спільноти можуть в залежності від випадку виконувати конкретні повноваження центрального уряду, розробляти регіональне законодавство і здійснювати загальну політику або нести особисту відповідальність за прийняття законів та реалізацію своїх виняткових повноважень. Конституційний суд несе відповідальність за вирішення конфліктів з приводу повноважень, проте в своїх рішеннях він так і не зміг чітко визначити межі державного впливу у сферах компетенції, встановленої і для регіонів [311].

Таким чином, Іспанія пройшла дуже швидкий шлях від унітарної централізованої системи до децентралізованої держави, наздогнавши за рядом параметрів країни Європи з ефективним місцевим самоврядуванням.

Процеси децентралізації публічної влади торкнулися і північноєвропейських країн: Данії, Норвегії, Фінляндії та Швеції. Децентралізація є частиною політики Північного добробуту з 1960-х, але до середини 1980-х це була скоріше географічна децентралізація або «деконцентрація», а не делегування прав нижчим рівнями влади.

Процес децентралізації в 1990-х був спрямований на посилення місцевого і регіонального самоврядування. Основними інструментами прийняття рішення в децентралізованій системі є реформа державних субсидій для муніципалітетів, що була проведена в Норвегії (1986),

Фінляндії (1993) та Швеції (1993), дерегулювання та реорганізація муніципальних і регіональних адміністрацій.

Реформи Швеції першої хвилі (1970-ті рр.) викликають значний теоретичний і практичний інтерес, оскільки ця модель місцевого самоврядування є соціально орієнтованою й ефективною з точки зору здійснення народовладдя на місцевому рівні [251, с. 122; 289]. Головний конституційний закон – «Форма правління» (1974 р.), встановлює: влада в Швеції належить народу, який здійснює її «за допомогою державного ладу, заснованого на представницькій системі, і за допомогою комунального самоврядування» (§ 1, п. 1). Так, Т. Вюртенгбергер, який здійснив детальний аналіз системи правового регулювання, вказує, що на цьому конституційному принципі базується все правове регулювання самоврядування в Швеції, яке шведські вчені відносять до суспільного сектору [44, с. 231]. Особливістю місцевого самоврядування Швеції є високий рівень автономії та прав органів місцевого самоврядування. Так, місцеві органи мають власні джерела доходу, повноваження встановлювати розміри податку на доходи фізичних осіб – членів громади, надання соціальної допомоги, а також вони є відкритими та відповідальними у своїх діях і рішеннях, що забезпечується як законом і контролем, так і загальною культурою демократії у Швеції. Модель місцевого самоврядування в Швеції базується на принципах децентралізації та субсидіарності, законодавчо визначаються лише повноваження органів державної влади, а решту питань відносять до компетенції органів місцевого самоврядування. На відміну від українського законодавства, шведське не регламентує організацію діяльності органів самоврядування – їх структуру, чисельність, функції та перелік питань, що належать до їх компетенції [120]. Як зазначає ряд авторів [265; 273; 269], шведське місцеве самоврядування – це система, яка знаходиться в постійному процесі саморозвитку, володіє широкою адміністративною, політичною та фінансовою автономією, відносно м'яко регулюється, періодично реформується і постійно підтримується державою, це один з ефективних інструментів гармонізації національних інтересів, а також інтересів регіональних і місцевих спільнот. Досвід Швеції щодо децентралізації влади є важливим з огляду на вибір подальшого шляху реалізації цього процесу в Україні. Саме Швеція почала активно допомагати Україні в проведенні успішної децентра-

лізації влади. Так, з 2014 по 2017 рік в Україні діє шведський проект підтримки децентралізації під егідою асоціації місцевих адміністрацій і регіонів, яка об'єднує муніципальний рівень влади у Швеції. В рамках проекту шведський уряд виділив 3,5 млн євро [60].

У Фінляндії особливістю децентралізаційних реформ влади в 1990-х рр. стало проведення масштабних перетворень саме на місцевому рівні. Так само як і в Швеції, вони були орієнтовані на досвід Британії: широка автономія відносин між рівнями управління, впровадження ринкових принципів у надання публічних послуг і т. д. Згодом Швеція змогла знайти оптимальну модель розвитку, яка дає змогу структурам місцевої влади проводити спільну для всієї країни урядову політику й забезпечувати загальнодержавні та місцеві інтереси, не обмежуючи місцеву ініціативу та впроваджуючи ефективне місцеве урядування в населених пунктах. Згодом фінська реформа децентралізації влади переорієнтувалася на німецький досвід, який традиційно характеризується високим рівнем надання послуг у соціальній сфері [266; 278].

Досить актуальним для формування децентралізаційних процесів в Україні є досвід Норвегії, реформи в якій розпочались з початку 70-х років минулого століття та призвели до наділення органів місцевого самоврядування доволі широкими повноваженнями. Коло компетенції норвезьких органів місцевого самоврядування є традиційним для будь-якого управління подібного рівня. Порядок організації та обсяг компетенції комун і фюлькескомун передбачає доволі широку самостійність та широке коло повноважень, що отримало в Норвегії назву «комунальний парламентаризм» [72, с. 165]. Норвезькі муніципалітети при здійсненні повноважень не підпорядковуються ані урядові держави, ані губерніям. При тому, що місцеве самоврядування не має формального конституційного чи законодавчого захисту, як це передбачено в більшості інших Скандинавських країн і країн Балтії, норвезькі муніципалітети володіють найбільшою свободою серед скандинавських країн в управлінні власними справами. На сьогоднішній день муніципальна система регулюється Актом про місцеве управління від 1847 року, який було ґрунтовно переглянуто в 1992 році. Базовий принцип цього Акту визначає, що муніципалітети можуть робити все, що не заборонено законом. Даний закон не регулює, які обов'язки покладаються на місцеві органи влади, – ці обов'язки прописуються окремими

актами. При цьому важливо відзначити, що на відміну від інших скандинавських країн та більшості європейських, місцеве самоврядування не прописано в конституції Норвегії.

Загальною характеристикою скандинавських країн є комбінація сильної центральної влади, слабких регіонів і добре розвинутої місцевої автономії. Для моделі місцевого самоврядування скандинавських країн характерними є аспекти функціональності й участі, тобто до політичного процесу залучена не тільки держава, але й нижні рівні управління, тобто впроваджено систему з горизонтальним управлінням, в якій кожен територіальний рівень має власні повноваження й відповідальність, які не перетинаються з вищими рівнями [217, с. 71].

М. Голдсмит і Г. Балдерсхайм наголошують на тому, що в Данії, Фінляндії, Швеції, Норвегії муніципалітети активні й несуть відповідальність за вирішення широкого спектра завдань. У цих країнах поширена ідея, що муніципалітети можуть використовуватися в якості органів надання різного роду послуг і тим самим сприяти реалізації цілей держави щодо загального добробуту [269].

Отже, визначення процесів децентралізації публічної влади та елементів правового регулювання місцевого самоврядування Північних країн дозволяє замислитися про шляхи розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування в Україні, особливо сьогодні, коли здійснюється реформа місцевого самоврядування в нашій країні.

У східно-європейських країнах (які є членами ЄС) знайшли юридичне закріплення положення, які регламентують функціонування місцевого самоврядування: роль місцевого самоврядування в політичній системі та його функціональне призначення, головні принципи організації влади на місцях, основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування, їх компетенція, внутрішня структура і взаємовідносини; адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування. Конституції східно-європейських країн (які є членами ЄС) розглядають інститут місцевого самоврядування як невід'ємний елемент політичної системи, важливий принцип її функціонування, істотну ланку в системі народовладдя. Наприклад, у Конституції Республіки Болгарія йдеться, що ця країна є єдиною державою з місцевим самоврядуванням (ст. 2). Конституція Болгарії не гарантує створення автономних територіальних утворень

[92]. «Територіальне самоврядування є основною формою організації публічної влади на місцях (ст. 70)» – йдеться в «малій конституції» Республіки Польща [276].

У східно-європейських країнах (які є членами ЄС) система адміністративно-територіального поділу є дворівневою і включає наступні ступені: вищу – області (Болгарія), воєводства (Польща); нижчі – гміни (Польща). У Болгарії та Польщі самоврядування здійснюється лише на громадському рівні. Області ж і воєводства є адміністративно-територіальними одиницями для проведення регіональної політики, здійснення державного управління на місцях і забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами.

Аналіз результатів дослідження засвідчує, що запровадження реформ децентралізації в східно-європейських країнах (які є членами ЄС) передбачає комплекс заходів щодо організації управління на місцевому рівні, головною метою яких є поступовий перехід від адміністративної децентралізації до демократичної децентралізації, спрямованих на передачу повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування.

А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук [115, с. 31] відзначають, що в країнах Балтії (Естонії, Латвії, Литві) та Центрально-Східної Європи (ЦСЄ – Польщі, Угорщині, Словенії, Словаччині та Чехії) під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам, як:

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

Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи (які є членами ЄС) є найбільш близьким для України, оскільки даним країнам також довелося реформувати колишню систему управління на місцях постсоціалістичного періоду.

Отже, останній і самий маловивчений з усіх представлених типів організації системи місцевого самоврядування – східно-європейський тип, який найбільш яскраво може бути представлений саме польським прикладом. Так, наприклад, згідно ст. 16 діючої Конституції Польської Республіки зразка 1997 року, «... територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Самоврядування виконує від свого імені і на власну відповідальність належну йому згідно із законами істотну частину публічних завдань» [276].

Сучасна система органів місцевого самоврядування Республіки Польща, як відзначено в роботах польських вчених [270; 287; 288; 313; 314; 315], була створена в ході адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу в ЄС. Зокрема, реформа місцевої влади набула закінченого вигляду, коли в силу вступили прийняті 5 червня 1998 р. три закони: «Про місцеве самоврядування повіту» [306], «Про державну адміністрацію в воєводствах» [307], «Про гмінне самоврядування» [309]. Відповідно до цих та інших вищеназваних законодавчих актів у Республіці Польща було сформовано новий адміністративний устрій, що складається з трьох рівнів публічної влади:

- локального, який охоплює самоврядування гмін, міст і повітів;
- регіонального – самоврядування воєводств;
- урядового, що включає уряд, центральну адміністрацію та урядову адміністрацію у воєводстві [234, с. 174].

Реформування місцевої влади в Польщі (як, втім, і в інших європейських країнах) здійснювалося за трьома напрямками:

1) політичним, визначальними характеристиками якого були процеси інституційного будівництва нових демократичних інститутів і особливості демократизації політичної сфери, зокрема:

- впровадження самоврядування, розширення прав безпосереднього впливу регіонів на формування державної регіональної політики, формування державних органів влади;
- запровадження нових законодавчих норм виборчого права до місцевих органів;
- забезпечення і створення ефективних механізмів контролю громадян за діяльністю місцевих органів влади;

– створення ефективних механізмів політичної участі громадян на місцях;

2) інституційним – формування структурних компонентів нової системи місцевої влади з одночасною трансформацією центральних органів. Інституційний етап становлення місцевого самоврядування було розпочато одночасно з переглядом Конституції 29 грудня 1989 року, в якій польська влада відмовлялася від комуністичної моделі режиму, а основними принципами своєї діяльності проголосила демократію, верховенство права, громадянські свободи, але найголовніше – концепцію широкого територіального самоврядування та впровадження принципу поділу влади [308];

3) функціональним – перерозподіл влади, можливостей і повноважень між центральними рівнями державного управління та рівнями органів місцевого самоврядування [121].

З вищенаведеного можна зробити висновок, що в результаті відновлення місцевого самоврядування в Польщі було встановлено дуалістичний поділ суспільної адміністрації на урядову і територіальну. Наділення органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи, відповідно до вищезазначеного Закону «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р., забезпечило право на володіння майном, можливість формувати власний бюджет, здатність приймати рішення від свого імені та юридичну відповідальність. Субвенції та місцеві дотації тепер вважалися рівними з місцевими доходами, передбачалися законодавчі гарантії їх визнання [309]. Це дозволило унеможливити вплив центральних органів влади на сферу компетенції, яка стосується виключно територіальних громад.

Досвід Польщі, територіальне управління якої має давню історію й тривалу традицію, в цьому питанні є найбільш показовим для України. Адже серед країн колишнього постсоціалістичного блоку саме Польща своїми реформами послідовно створювала необхідний фундамент для європейського майбутнього через адаптацію основних принципів, механізмів і методів формування ефективного місцевого самоврядування відповідно до стандартів Європейського Союзу [119, с. 49].

За результатами реформування інституту місцевого самоврядування, замість двоступеневої системи територіальних одиниць (гміна-воєводство) було запроваджено триступеневу (гміна-повіт-воєводство),

що спричинило, відповідно, формування гміни і повятних рад, а також воєводських сеймиків – представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, які виконували функцію політичної мобілізації суспільства. Крім того, реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща сприяло оптимізації кількості адміністративно-територіальних одиниць базового і вторинного рівнів, що в цілому поліпшило рівень управління та якість надання послуг населенню.

Отже, в польській державі було створено управлінську та політичну організаційну модель, яка базувалася на двох підсистемах: урядовій адміністрації, яка діяла на основі централізації, та системі місцевого самоврядування, в основу функціонування якої було покладено принципи децентралізації та субсидіарності. З огляду на те, що подібна модель є політичною й організаційною і на сьогоднішній день функціонує практично в усіх розвинених країнах – членах Європейського Союзу, можна стверджувати, що на початку XXI ст. Республіці Польща успішно вдалося створити систему місцевого самоврядування, яка відповідає всім організаційним, політичним і економічним стандартам, що висувуються західноєвропейським членам Європейського Союзу. При цьому саме система інститутів місцевого самоврядування, впроваджена в Республіці Польща, на сьогоднішній день є найбільш гармонійним поєднанням національно-специфічних історико-політичних принципів організації самоврядування з сучасним організаційним дизайном, що зрештою сприяє значному зміцненню інституту польської державності навіть у рамках наднаціональної системи управління Європейського Союзу [119, с. 145].

Децентралізаційні реформи в країнах пострадянського простору на початку 90-х років XX століття торкнулися органів місцевої влади, в тому числі і в країнах Балтії. В Естонії, Латвії та Литві було ліквідовано радянський тип організації місцевої влади і розпочалось формування місцевого самоврядування.

Основною метою всього реформування місцевої влади в країнах Балтії, як показав аналіз робіт науковців [248; 310; 264; 250; 290; 292], є наближення до європейських стандартів формування ефективного місцевого самоврядування, притаманного системам місцевого самоврядування більшості демократичних держав Західної Європи:

- визначення статусу місцевих органів влади в національних конституціях і законодавчих актах, які певною мірою гарантують їх

владні повноваження та чітко обумовлюють їх положення як органів публічної влади;

- визначення правового статусу адміністративно-територіальних утворень базового рівня місцевого самоврядування як спільнот, які передають інтереси жителів відповідної території та вирішують питання місцевого значення;
- надання широкого спектру функцій, що відображає концепцію органів місцевого самоврядування загального призначення та дозволяє надавати якісні публічні послуги населенню на відповідній території;
- тісна інтеграція органів місцевого самоврядування в національні урядові та адміністративні структури з їх взаємозалежністю і можливим порозумінням між різними рівнями громадського управління, звідси – тенденція розглядати місцеві органи влади в якості провідників загальнонаціональної політики, яка визначається.

Так, позитивним прикладом може слугувати завершена у 2009 році децентралізаційна реформа в Латвії, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний і фінансовий. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрямок реформування проводився відокремлено, а механізми його реалізації не узгоджувалися з іншими.

Початком юридичної реформи в Латвії стало прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування» [281], який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування.

Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу варто зауважити, що незважаючи на незначні розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерним нерівномірний розвиток її регіонів та територій. Модель адміністративно-територіального устрою того часу була успадкована від Радянського Союзу, а її подрібненість стояла на заваді уніфікації передачі повноважень. Основною метою проведення адміністративно-територіальної реформи стало створення адміністративних територій із місцевим і регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися та забезпечити надання якісних послуг населенню [243, с. 3].

Однак упровадження адміністративно-територіальної реформи відбувалось зі значними труднощами. Насамперед вони стосувалися небажання дрібних громад об'єднуватися. За перші шість років реформи утворилося лише 20 об'єднаних громад. При цьому помилкою з боку держави стало те, що не було затверджено чітких правил щодо критеріїв та формату об'єднання. Це призвело до того, що нові громади хоча і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції [225, с. 24].

У цілому слід відзначити, що незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем і сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань, а також посилила їх вплив на місцевий економічний розвиток.

Дані проведеного дослідження свідчать про те, що децентралізаційні процеси в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних переваг децентралізації варто відзначити наступні: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі в демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості й гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральних органів влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для їх виконання [201, с. 4].

Очевидно, що в державах-членах ЄС наприкінці ХХ ст. розпочинається переорієнтація політики в напрямі децентралізації до регіонального та місцевого рівнів, де спроможність до горизонтальної співпраці та рівень розуміння реальних проблем є значно вищими [42, с. 17]. Дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ у різних країнах свідчить, що досвід кожної з них є унікальним і відображає специфіку розвитку окремої країни. Тому, на нашу думку, є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. На підставі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до сутності правової, демократичної держави та громадянського суспільства, що дозволить досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- розробка та реалізація ефективної регіональної політики, спрямованої на забезпечення рівномірного місцевого і регіонального розвитку;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- упровадження адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням збереження цілісності держави та її унітарного устрою [219, с. 282];
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних і місцевих інтересів.

Досвід реформ держав-членів ЄС свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації та трансформації суспільства, переході до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини й громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем і т. д. [78, с. 5].

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що в багатьох державах-членах ЄС, включаючи Україну, яка прагне увійти до європейського співтовариства, країни колишнього СРСР широко впроваджують реформи децентралізації влади як фактор реалізації муніципальної та адміністративної реформ. У країнах перехідного періоду причинами для децентралізації переважно були:

- відхід від надмірно централізованої моделі управління;
- створення інституційних умов для забезпечення спроможності місцевого самоврядування;
- реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, розмежування повноважень державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, запровадження принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування;
- підвищення рівня прозорості й ефективності в управлінні публічними фінансами, відповідні зміни міжбюджетних відносин;
- надання якісних послуг населенню.

В цілому досвід держав-членів ЄС функціонування системи місцевого самоврядування містить вельми показові приклади ефективного розвитку даного інституту. В Україні значна увага приділяється досвіду реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади саме тих держав-членів ЄС, які за правовими, географічними, соціальними, культурними та іншими умовами близько межують з українськими реаліями сьогодення. З практиологічної точки зору, особливу увагу слід приділяти європейським країнам із традиційними децентралізованими системами.

Орієнтуючись на позитивний досвід держав-членів ЄС, необхідно враховувати вітчизняні умови здійснення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а саме – звернути увагу на проблемні місця у сфері розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади (дублювання компетенцій); має місце значний рівень фінансової залежності регіональних територіальних громад від центральної влади, якість надання публічних послуг тощо.

Отже, децентралізація державної влади і управління, розмежування владних повноважень між органами центральної та регіональної влади і органами місцевого самоврядування, партнерство, субсидіарність є визнаними принципами здійснення муніципальної реформи.

2.3. Субсидіарність як основний напрям реформування місцевого самоврядування: досвід держав-членів ЄС та перспективи для України

На даному етапі розвитку місцевого самоврядування в нашій країні необхідно сформуванати ефективно діючу, найбільш прийнятну для України організаційну, фінансову, кадрову систему забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, а також механізм взаємодії з державними органами. З огляду на позитивний зарубіжний досвід буде вироблено комплекс заходів щодо вдосконалення місцевого самоврядування в Україні з урахуванням державного устрою країни, регіональної специфіки (велика територія, низька щільність населення, значна відстань між групами населення, які проживають компактно), минулого досвіду вітчизняної історії, накопиченого у сфері місцевого самоврядування (серед якого чимало корисного), місцевих традицій і культури, економічних та інших умов.

У державах-членах ЄС накопичено значний досвід дії різних систем місцевого самоврядування. Ці системи різняться щодо порядку формування органів місцевого самоврядування, предметів відання місцевого самоврядування, характеру й особливостей взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади тощо.

У державах-членах ЄС місцеве самоврядування представляє систему децентралізованої організації місцевого управління, сформовану в результаті тривалого, переважно еволюційного розвитку. Становлення сучасних європейських держав за принципом децентралізації влади призвело до поділу публічної влади на державну, регіональну і місцеву. На основі взаємодії різних рівнів публічної влади забезпечується досягнення ефективного управління справами суспільства.

Розглядаючи розвиток взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в різних країнах, порівнюючи їх із сучасним станом в Україні, можна отримати можливість поряд зі знайомством з унікальними особливостями різних систем місцевого самоврядування виділити ряд загальних закономірностей реалізації принципу субсидіарності, що мають позитивний досвід для впровадження в національне законодавство в умовах реалізації муніципальної реформи. Знання та узагальнення досвіду держав-членів ЄС в організації місцевого самоврядування об'єктивно допоможе виробити рекомендації щодо підви-

шення ефективності організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Амстердамський договір [63] додав до Договору про заснування Європейської Спільноти Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, де викладено керівні настанови щодо субсидіарності [226, с. 7]. З цього моменту почався міжнародний історичний досвід реалізації принципу субсидіарності, який свідчить про постійний пошук балансу між двома діалектичними протилежностями – самоврядуванням (місцевим, регіональним) і державою. Отже, основною тенденцією трансформації інституційних відносин місцевого самоврядування та органів державної влади в зарубіжних країнах в останні десятиліття, як вже зазначалось, є децентралізація на основі принципу субсидіарності. При цьому держави-члени ЄС при перерозподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування керуються нормами ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, і перш за все – встановленим нею принципом субсидіарності (ч. 3, 4 ст. 4) [68]: публічні функції, як правило, здійснюються тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином; передача будь-якої функції будь-якому іншому органу влади повинна враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії; повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило мають бути повними і виключними; вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені будь-яким іншим центральним або регіональним органом влади лише в межах, встановлених законом; останні мають проводити консультації з органами місцевого самоврядування (наскільки це можливо) своєчасно і належним чином у процесі планування та прийняття рішень щодо всіх питань, які їх безпосередньо стосуються.

Отже, як бачимо, відповідно до Європейської хартії [68], в основу місцевого самоврядування закладено три основні принципи:

- власне право на місцеве самоврядування;
- влада загальної компетенції;
- принцип субсидіарності.

Паритет у відносинах між державними органами та органами місцевого самоврядування щодо передачі державних функцій полягає в їх договірному характері. Незалежність органів місцевого самоврядування відповідно до вимог Хартії проявляється в можливості самостійного

визначення їх структури. Розвитку прав органів місцевого самоврядування сприяє закріплена в Хартії можливість співпрацювати і в рамках закону вступати в асоціації з іншими органами місцевого самоврядування для здійснення завдань, що становлять спільний інтерес.

Можна стверджувати, що формування системи місцевого самоврядування здійснюється в руслі, визначеному положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування, де самостійність місцевих органів влади суворо регламентується і гарантується законом. На цьому акцентують увагу такі вчені, як О. В. Батанов та В. В. Кравченко, разом із П. Д. Біленчуком, М. В. Підмогильним, які вважають, що «... органи місцевого самоврядування не належать до механізму державної влади, а місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (у механізмі управління суспільством та державою) і його необхідно розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади» [17, с. 10; 23, с. 135]. В. В. Кравченко у співавторстві з М. В. Пітциком визначають «... орган місцевого самоврядування як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)» [99, с. 192-193]. Продовжуючи, автор зауважує, що органи місцевого самоврядування становлять один із значних елементів державної організації не лише в Україні, але і в сучасних європейських державах.

Розглядаючи організаційні форми місцевого самоврядування в державах-членах ЄС, потрібно розрізнати загальні поняття та єдності термінології за деякими теоретичними і практичними питаннями. Так, слід розрізнати «місцеве управління» та «місцеве самоврядування». Ці поняття відображають суть взаємовідносин центральної та місцевої влади, ступінь незалежності й самостійності органів влади на місцях; місцеве самоврядування і управління самим безпосереднім чином пов'язані з населенням, з його повсякденним життям [235].

Місцеве управління в англосаксонському тлумаченні розуміється як управління справами місцевого значення, посадовими особами, призначеними центральними або іншими вищими державними органами і підзвітними останнім, або виконавчими органами, що обираються безпосередньо населенням. У законодавстві країн англосаксонського права (закон 2000 р. Великобританії та законодавство багатьох членів британської Співдружності) йдеться про «місцеве управління» (*local government*), хоча в таких державах існує децентралізована система місцевого управління, в громадах громадяни обирають ради, мерів («лідерів»), деяких муніципальних службовців, у малих одиницях (парафіях) існують сходи (збори) громадян, які приймають рішення, і в таких країнах не існує призначуваних на місця чиновників загальної компетенції (губернаторів, префектів, районних директорів тощо).

Місцеве управління розглядається в континентальних країнах, і як правило місцеве управління здійснюється через призначувані вищестоящою владою адміністративні органи. Наприклад, у Франції органом управління в регіоні є префект Республіки (з 1982 по 1988 р. іменувався комісаром Республіки), який призначається урядовим декретом і представляє Уряд та його членів у відносинах з населенням [108]. До його компетенції належать питання безпеки, фінансів, культури, освіти, соціальної допомоги, туризму, економічного розвитку і просторового планування [108]. Аналогічним статусом наділено префекта департаменту, тобто нижчої територіальної одиниці. Ще нижче, тобто на території округу – проміжної територіальної одиниці між департаментом і комуною, в якості адміністратора (органу управління) є супрефект (підпрефект).

Основним завданням органів місцевого управління є забезпечення реалізації та виконання законодавства, нормативних документів органів центральної та місцевої влади, вищих органів управління в рамках, визначених ним при створенні повноважень.

Місцеве управління є особливою ланкою в державному механізмі, яка у функціональному відношенні прилягає до апарату державної адміністрації [150].

Характер органів, які здійснюють управління на місцях в адміністративно-територіальних одиницях, визначається конституційним законодавством кожної конкретної країни [80]. Так, наприклад, конституції Польщі та Болгарії містять норми, які визначають основи внутрішньої

організації представницьких органів і місцевої адміністрації. У Болгарській Конституції (ст. 139) визначається правова основа статусу кметя, який є органом виконавчої влади в громаді. Він обирається населенням або обштинною радою терміном на 4 роки в порядку, визначеному законом. У своїй діяльності кмет керується законом, актами обштинної ради та рішеннями населення [92].

Місцеве самоврядування поєднується з державним управлінням на місцях, яке здійснюється представниками центральної влади. Таке поєднання не всюди є однаковим. Основні відмінності полягають у тому, що урядові чиновники діють на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Так, у Болгарії та в Польщі вони функціонують тільки на рівні вищих ланок місцевого територіального поділу – відповідно в областях, воєводствах, повітах. На низовому, обштинному рівні існують органи самоврядування, обмежені в Болгарії та Польщі лише цим рівнем.

У кожній адміністративно-територіальній одиниці є або призначена посадова особа, яка керує нею (управитель області в Болгарії, воєвода в Польщі, губернатор у Фінляндії), або призначена посадова особа й обрана громадянами рада (префект і генеральна рада в департаменті Франції), або лише обрана громадянами рада, обрані її голова і мер (у графствах Великобританії, в комунах Франції).

Отже, як показує досвід держав-членів ЄС, місцеве самоврядування практично у всіх сучасних демократичних державах неминуче поєднується з державним управлінням на місцях, що зумовлює: по-перше, тенденції децентралізації, які втілюються організаціями місцевого самоврядування, протистоять тенденціям централізації, що створює механізм узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними. По-друге, можливості формування місцевого бюджету за рахунок місцевих податків і зборів досить обмежені (підвищення податків може викликати невдоволення виборців), і його засобів часто не вистачає для виконання функцій та рішення завдань соціально-економічного та культурного розвитку даної території. Звідси випливає необхідність централізованих асигнувань на потреби місцевого самоврядування. А це своєю чергою обумовлює контроль центральної влади за муніципальними органами в даній сфері. По-третє, природним представляється обмеження самостійності муніципалітетів у областях, які мають загальнодержавне значення, що пов'язано з необхідністю забезпечити однаково високі

стандарту управління. Нарешті, по-четверте, законодавче регулювання місцевого самоврядування, яке включає регламентацію компетенції та основ порядку діяльності місцевих органів, породжує потребу адміністративного контролю за законністю актів цих органів влади [133].

Багато держав світу керуються традиційною концепцією, згідно з якою органами державної влади є лише центральні органи – парламент, глава держави, судова система, уряд і призначені ними їхні представники на місцях – комісари, префекти, губернатори тощо. Одночасно виборні органи на місцях і сформована ними адміністрація розглядаються як місцеві органи управління та самоврядування територіальних колективів [82, с. 114].

Місцеві органи управління та самоврядування є публічною владою, але не державною, владою населення адміністративно-територіальних одиниць, які позначені як територіальні колективи [85].

Поворотним пунктом у визнанні та юридичному оформленні інституту місцевого самоврядування стали конституційні реформи на початку 90-х років [130, с. 103]. Під місцевим самоврядуванням розуміється здійснення представницької демократії від населення (спільноти) місцевої територіальної одиниці щодо управління справами на підвідомчій території [127].

Під час здійснення місцевим самоврядуванням своїх функцій державні органи не мають права давати їм обов'язкові вказівки щодо реалізації цих функцій, за винятком випадків добровільної участі у здійсненні програм, які фінансуються державою. Наприклад, здійснення програм у соціальній сфері, у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

На відносини держави до місцевого самоврядування, а відтак і на рівень його гарантування, вказує не лише факт закріплення місцевого самоврядування в конституціях держав, але й те, в якій формі і яким чином (розділ, глава, параграф, окрема стаття основного закону конкретної країни) це зроблено. Так, принцип місцевого самоврядування закріплено в Конституції Швеції, яка в сучасному вигляді складається з чотирьох прийнятих риксдагом окремих документів: Акту про форму правління (1974), Акту про престолонаслідування (1810), Акту про свободу друку (1949) і Акту про свободу вираження поглядів (1991). Зокрема, в ст. 7 Акту про форму правління закріплено сам факт існування у Швеції комун і ландстингів, визначено повноваження прийняття рішень цими місцевими органами влади – через виборні збори упов-

новажених, а також надано право стягнення комунами і ландстингів податків для виконання своїх завдань [298]. У федеральному конституційному законі Австрії від 10.11.1920 р. положення щодо місцевого самоврядування викладено у підрозділах «В» («Столиця союзу Відень») і «С» («Громади»), що містяться у розділі «Законодавча та виконавча влада земель» [249]; в Конституції Бельгії 1831 р. – у главі «Установи провінційні або громадівські», яка міститься у розділі III «Державна влада» [260]; в Конституції Португалії 1976 р. – у розділі «Місцеві самоуправні одиниці» [257]; в Конституції Франції 1958 р. – у спеціальному розділі «Територіальні колективи» [280].

На розвиток положень конституції, гарантування місцевого самоврядування здійснюється також чинним законодавством. Водночас можуть прийматись як профільні закони про місцеве самоврядування, так і закони про місцеве управління, що регулюють діяльність органів місцевих державних адміністрацій, їх взаємодію з представницькими органами окремих адміністративно-територіальних одиниць. Ці закони зазвичай регламентують утворення та організацію діяльності представницьких органів регіонального та низового рівня, їх компетенцію, обумовлюють шляхи формування джерел фінансування їх діяльності, визначають порядок оскарження їх рішень.

Прикладом загальних законів можуть слугувати: Акт про місцеве управління 2000 року у Великобританії; Акт про місцеве управління 1992 року у Швеції (з внесеними у нього пізніше поправками і доповненнями діє по теперішній час [299], в цьому законі більш детально, ніж в Конституції, регламентовано порядок поділу Швеції на місцеві органи на основі принципів демократії та місцевого самоврядування). Місцеве самоврядування в скандинавських країнах має давні традиції. Так, наприклад, у Данії немає закону, який би регулював розмежування компетенції між центральними, окружними та муніципальними органами влади. Ці питання вирішуються Парламентом і урядом країни. На практиці Парламент і уряд регулюють діяльність окружних і муніципальних властей за допомогою законодавчих актів, урядових указів і регулюванням в рамках закону місцевих бюджетів [139]. По-іншому складається ситуація в Норвегії, там муніципалітети є найважливішою ланкою місцевої державної адміністрації. Місцеве управління і самоврядування розглядаються сучасним законодавством Норвегії як одне ціле щодо комун і округів (фюльке). На відміну від інших скан-

динавських країн та більшості європейських, місцеве самоврядування не визначено в конституції Норвегії, і таким чином не має конституційного захисту: акт, який регулює діяльність ОМС, може бути в будь-який момент змінений голосуванням у Парламенті (Стортингу). Це дає центральній владі можливість суттєво впливати на місцеве самоврядування в країні. Держава зберігає за собою прерогативу щодо контролю за ОМС: комунальний департамент може скасовувати рішення ОМС на підставі допущеної помилки при прийнятті рішення; постанова про скасування також може бути прийнята за власною ініціативою в порядку загального нагляду за законністю.

Отже, наразі в юридичній літературі виокремлюють дві системи демократичної влади на місцях – європейську континентальну та англо-американську [94].

Європейська континентальна система пов'язана з таким видом децентралізації, як деконцентрація, що є поширеною у Франції, Італії, Бельгії, Іспанії. Відмінні риси даної моделі – наявність виборних органів місцевого самоврядування і призначення представників центру, які виконують контрольні функції за діяльністю ОМС, а також деякі виконавчі функції. Дана модель характерна своїм поєднанням місцевого управління з місцевим самоврядуванням. При цьому поєднання може мати найрізноманітніші форми:

- на всіх субнаціональних рівнях, окрім низового, одночасно існують вибрані органи територіальної громади та державні органи, які здійснюють нагляд над діяльністю органів місцевого самоврядування. На низовому рівні існують виключно органи місцевого самоврядування (Франція, Італія);
- на низовому рівні – тільки органи місцевого самоврядування (Польща, Болгарія, Фінляндія) [79; 88].

У кожному такому випадку на місцеві органи управління покладаються певні функції щодо місцевого самоврядування [262].

Англо-американська система отримала своє поширення в державах-членах ЄС і характеризується наявністю місцевого самоврядування на всіх рівнях, що нижче держави, суб'єкта федерації та державно-автономного регіону. Ця модель є поширеною у Великобританії, де органи місцевого самоврядування самостійні, проте не мають конституційного статусу на національному рівні (в національній конституції не закріплено інститут МС). Контроль за діяльністю МС здійснює насе-

лення, з боку держави він здійснюється побічно, головним чином через судові органи і центральні міністерства. Характерні риси цієї системи:

- органи місцевого самоврядування мають право робити тільки ті дії, які прямо передбачені їм законом. У разі порушення цього правила акти органів місцевої влади будуть визнані судом не чинними, оскільки видані з перевищенням повноважень;
- органи місцевого самоврядування безпосередньо не підпорядковані органам державної влади;
- основна одиниця місцевого самоврядування – прихід;
- до компетенції органів місцевого самоврядування належить: керування поліцією, соціальні служби, пожежна охорона, місцеві дороги, будівництво і експлуатація житла, спортивні споруди, громадський транспорт тощо [21].

Спільними для країн з розвиненими демократичними інститутами є тенденції як до зближення названих систем демократичної влади, так і до посилення децентралізації управління, в тому числі підвищення автономії місцевого самоврядування, його ролі та впливу на рішення публічних справ. У державах англосаксонської системи самостійність місцевого управління традиційно була вищою, ніж в країнах континентальної правової сім'ї. Але в даний час ці відмінності згладжуються. Такому зближенню сприяла Європейська Хартія про місцеве самоврядування, що прийнята більшістю європейських держав у формі конвенції, яка своєю чергою стала результатом багаторічного пошуку консенсусу між англосаксонською та континентальною моделями місцевого самоврядування. Дослідження муніципальної реформи в Україні та державах-членах ЄС свідчить про складність адаптації європейських принципів і форм в процесі створення ефективного місцевого самоврядування. На формування муніципальної системи в конкретній державі істотний вплив справляють не тільки особливості її правової системи, але й державний устрій та пов'язані з ним принципи територіального розподілу владних повноважень, а також специфіка історичного розвитку місцевого самоврядування. Унітарний устрій держави обумовлює різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, відповідність їх історичним і національним традиціям місцевого управління в багатонаціональних державах, а також дозволяє розподілити повноваження між державними і муніципальними органами відповідно до наявної адміністративно-територіальної одиниці.

Оригінальну класифікацію висунули вчені В. Г. Ігнатов і В. В. Рудой, які всі світові моделі зводять до двох основних:

- модель автономного місцевого самоврядування, яка застосовується в США, Канаді, Великобританії, Австралії, Новій Зеландії. Вона базується на положеннях «громадівської» муніципальної доктрини і тому передбачає відокремлення місцевого самоврядування від системи державної влади, виключає будь-яке пряме підпорядкування муніципальних органів органам вищого рівня. Характерною рисою цієї моделі є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, контролюючого виборні муніципальні органи. Контроль центру носить періодичний характер, здійснюється шляхом фінансових ревізій, міністерських інспекцій, судового контролю;
- модель спостережуваного місцевого самоврядування, за яким місцеві органи вважаються «інструментом», за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях. Така модель існує в державах, де традиційно використовують тиск на місцеве самоврядування (Данія, Бельгія, Франція, Італія). В цих державах на місцевому рівні одночасно з системою самоврядування діють також органи державної влади або посадові особи, які здійснюють пряме державне управління на місцях. Основним завданням даних органів є забезпечення нормального функціонування муніципальних утворень, виконання окремих державних повноважень, переданих на місцевий рівень, а також контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування [71, с. 38].

Разом з тим деякі вчені виділяють наступні загальні тенденції в розвитку зарубіжних систем місцевого самоврядування:

1. Місцеве самоврядування може здійснюватись в самих різних організаційних формах, проте обов'язковою умовою є наявність представницького органу (громадська рада, земство, ландрат і т. д.) або виборна посадова особа (бургомістр, мер) [150].

2. Самостійність у керівництві справами місцевого значення (наявність власного виконавчого апарату, матеріальної бази у вигляді муніципальної власності, право встановлювати і стягувати місцеві податки, видавати локальні нормативні акти) [150].

3. Посилення виконавчої влади місцевого самоврядування за рахунок представницької системи (наприклад, за виконавчими органами

закріплюється більший обсяг владних повноважень, представницькі органи передають частину своїх функцій представницьким органам).

4. У найзагальнішому вигляді в законодавстві держав-членів ЄС повноваження місцевих представницьких органів зазвичай поділяються на обов'язкові та факультативні. На сьогоднішній день можна виділити загальну тенденцію – скорочення власне комунальних справ і розширення обов'язкових повноважень, тобто інтеграція місцевих органів у державний механізм, їх пристосування до вирішення завдань, що мають насамперед загальнодержавне значення [150].

5. Виникнення проблеми формування міцної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, незважаючи на те, що кожен муніципалітет має свою власність (земельну й іншу), а органи місцевої влади активно стимулюють підприємницькі структури і широко використовують в своїй роботі такі економічні важелі, як податковий прес, ліцензування, контракти з приватними фірмами тощо.

6. Зміна функцій органів місцевого самоврядування: а) з'являються нові функції, потреби в здійсненні яких раніше не виникало (наприклад, екологічні функції); б) частина функцій органів місцевого самоврядування передається громадським об'єднанням і приватним компаніям (наприклад, прибирання та утилізація сміття, озеленення і благоустрій території); в) частина функцій ліквідується в зв'язку із скороченням числа сільських поселень і зростанням міських поселень, що викликано урбанізацією і демографічними змінами; г) звужується роль місцевих органів влади у вирішенні соціальних питань.

7. Видозміну території місцевого самоврядування: розукрупнення великих міст і злиття сільських поселень.

8. Активне здійснення міжмуніципальної співпраці, об'єднання муніципалітетів при вирішенні спільних проблем.

Функціонування обох систем, обох моделей в цілому будується на подібних принципах, характерних для сучасних демократичних держав. Основою системи місцевого самоврядування є представницькі органи, які формуються населенням у результаті вільних і змагальних виборів, а отже є легітимними. Після проведених муніципальних реформ у 1970-1980 роках у Франції та Великобританії певною мірою можна спостерігати подібність між континентальною та англосаксонською системами місцевого самоврядування, функціонування яких засновано на подібних принципах, а основою структури місцевої влади виступа-

ють представницькі органи (що формуються населенням в ході вільних і змагальних виборів).

Нарешті, ряд вчених, чий інтерес привернуло дослідження правових основ муніципального управління в сучасній Франції, дійшли наступного висновку: «... поступове зміщення акцентів від місцевого управління до самоврядування має на увазі у французькому варіанті важливу характеристику, закріплену законодавчо (Закон від 2 березня 1982 р.): не існує ніякої ієрархії між територіальними общинами, ніякого контролю одного рівня влади над іншим. Усі місцеві спільноти взаємозалежні юридично і підконтрольні тільки державі. Жодне із співтовариств не може давати вказівок іншому. Водночас виняткові права держави у сфері контролю і часткове збереження ієрархічних відносин – знову ж між державою і місцевими органами влади – зазвичай дозволяють зберегти загальну тенденцію: абсолютне домінування центру, який не допускає виникнення реальних політичних конкурентів на місцевому рівні, зберігаючи за собою виключне право верховного регулювання [67].

Питання про те, наскільки децентралізована Франція стала демократичнішою, викликає багато протиріч. Передання місцевим властям нових повноважень неминуче пов'язана з переданням відповідальності. Оскільки й те, й інше здійснено державою односторонньо, в законодавчому порядку, місцеві органи влади відповідають за набагато більшу кількість запитань, але набагато менше вільні у своїх діях: передані повноваження є обов'язковими. В зв'язку з цим багато французьких юристів говорять про фактичний відхід від принципу загальної компетенції при його формальному збереженні: розподіл обов'язкових повноважень між різними рівнями влади, яке стає все більш детальним, майже не залишає можливостей – як юридичних, так і фінансових – для реального здійснення загальної компетенції [116, с. 157].

Значимо, що як англосаксонська, так і європейська системи організації місцевого самоврядування має свої переваги і недоліки. В числі безперечних переваг – забезпечення єдності дій державної влади, управління на місцях, необхідний ступінь централізації. Також до позитивних факторів, на думку даного автора, слід віднести те, що в державах з французькою системою місцевого самоврядування муніципалітети, на відміну від країн англосаксонського типу, можуть брати участь і в здійсненні влади на національному рівні. Так, у Франції муніципалітети

беруть участь у виборах сенату (верхньої палати парламенту), оскільки їх делегати представляють велику частину відповідних виборчих колегій. Разом з тим вона дає можливість населенню (його представникам в обраних органах) самостійно вирішувати місцеві питання. Однак контролює місцеве самоврядування посадова особа – комісар республіки, префект, супрефект – який призначається «зверху», незалежно від волі місцевого населення. Закон не зобов'язує уряд в жодному разі погоджувати таке призначення з місцевою радою [236, с. 687].

Констатуючи вищенаведене, на формування органів місцевого самоврядування та управління впливає ряд факторів. По-перше, становлення муніципальної системи в цих країнах здійснюється на тлі загальносвітових тенденцій у даній сфері. Головними з них є зростання ролі територіальних органів, зближення двох основних типів муніципальних систем (англосаксонської та європейської), укрупнення муніципальних одиниць і зміцнення їх апарату, регіоналізація. По-друге, в цих державах самоврядування будується за принципом децентралізації, що втілюється організаціями місцевого самоврядування, протистоїть тенденціям централізації та створює механізм узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними [4, с. 10]. По-третє, безумовно, відіграє роль і те, що системи місцевого самоврядування та управління в пост-тоталітарних країнах складаються в умовах кризи економічної та політичної систем, невисокого рівня життя населення, соціальної та політичної нестабільності, відсутності традицій і навичок демократичного управління державою. Все це позначається на розвитку демократичних процесів, зачіпаючи і сферу місцевого самоврядування, породжуючи трансформаційні процеси не лише на державному рівні, а й на місцях.

Отже, виходячи з вищенаведеного, автор виокремлює три фундаментальні особливості, що визначають специфіку функціонування органів місцевого самоврядування та управління в контексті практики держав-членів ЄС:

1. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Найважливішою характеристикою органів місцевого самоврядування є муніципальна автономія. Під муніципальною автономією (самостійністю ОМС) будемо розуміти можливість ОМС здійснювати свою діяльність у рамках закону незалежно від вищестоящих органів влади. В рамках муніципальної автономії змінюється обсяг специфічної компетенції, який держава виключає зі свого ведення і від-

носить до питань місцевого значення. Місцева автономія означає, що держава (федеральна й регіональна влада) має гарантувати відсутність прямого контролю, тобто втручання в процеси формування і діяльність ОМС, які вирішують місцеві питання. Держава створює інституційні рамки для всієї сфери ОМС і забезпечує їх виконання. Самі ОМС не можуть змінити обмеження, які задаються цими рамками.

Наведемо приклад держав-членів ЄС, у Конституціях яких йдеться про відокремленість органів місцевого самоврядування від системи органів державної влади. Регламентування місцевого самоврядування конституціями різних країн не є однаковим. Зосередимось на розгляді особливостей правової регламентації основних елементів системи місцевого самоврядування, і насамперед органів місцевого самоврядування. Так, Конституція Австрії від 10.11.1920 р. деталізує визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування – місцевої громади, обумовлює її власну, а також делеговану Федерацією компетенцію та повноваження щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади [249]. Подібну деталізацію щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, його прав і повноважень у вирішенні питань місцевого значення, структури його органів та їх функціонального наповнення обумовлює Конституція Бельгії від 07.02.1831 р. (ст. 162–166) [260]. Конституція Італії 1947 р. (ст. 114–133) визначає правові основи місцевого самоврядування на рівні області, провінції та громади, деталізує структуру органів місцевого самоврядування і досить загально викладає їх повноваження [301]. Аналогічні положення містяться в Конституції Португалії 1976 р. (ст. 237–266), яка окрім правових основ організації місцевого самоврядування обумовлює на всіх його рівнях існування виконавчих органів (для парафії – жунта; для муніципії – муніципальна палата; для адміністративної області – обласна жунта) [257]. Своєю чергою, в Конституції Іспанії наголошується на тому, що складові організаційно-територіальної структури держави – муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання – при провадженні усіх своїх справ користуються автономією [258].

Основний Закон Республіки Болгарія (ст. 136) встановлює, що громадяни беруть участь в управлінні громадою як через обрані ними ор-

гани місцевого самоврядування, так і безпосередньо через референдуми та загальні збори населення [92]. В «малій конституції» Польщі в якості організаційних форм здійснення функцій одиницями місцевого самоврядування названо представницькі органи, місцеві вибори і місцеві референдуми [276]. Місцеві органи самоврядування східно-європейських країн у нових умовах розглядаються як основна форма управління на місцях. В Конституції Болгарії визначено, що громадська рада є органом місцевого самоврядування. Конституція Республіки Болгарія містить такі повноваження органів місцевого самоврядування, як право на об'єднання з іншими громадами для вирішення спільних питань (ст. 137), право на власність і самостійний бюджет (ст. 140, 141). Для визначення компетенції територіальних органів самоврядування конституції більшості постсоціалістичних країн виходять з того, що вона носить не винятковий характер [92]. Однак існують виключення. Так, у «малій конституції» Польщі компетенція гмін розглядається як залишкова (децентралізована): «... територіальне самоврядування здійснює в межах, встановлених законами, важливу частину публічних функцій за винятком тих, які віднесені відповідно до законів до компетенції урядової адміністрації» (ст. 71, п. 1) [276].

Втім, у багатьох державах-членах ЄС місцеве самоврядування дуже лаконічно регулюється конституціями, наприклад, французька Конституція з цього приводу містить всього лише одну ст. 72, в якій сказано: «Територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. будь-які інші територіальні колективи, що засновуються законом». В Конституції Швеції, прийнятій 27 лютого 1974 р., місцевому самоврядуванню відводиться кілька речень, у яких в загальній формі обумовлюється, що «... у державі існують первинні комуни і ландстинг комуни (території ленів – округів). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть встановлювати та збирати податки для виконання своїх завдань» [297].

Доволі загальною є регламентація місцевого самоврядування в Конституції Франції 1958 р. У ст. 72 йдеться про те, що «... місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Будь-який інший місцевий колектив створюється законом. Ці колективи вільно самоуправляються виборними радами в умовах, визначених законом» [280].

Дещо детальніше регламентування місцевого самоврядування передбачає прийнята 11 липня 1999 р. Конституція Фінляндії. Вона конститує (§ 121), що «Фінляндія розділена на комуни, управління якими засновується на самоуправлінні жителів комуни. Загальними є начала комунального управління і покладені на комуни функції, встановлені законом». Натомість Конституція Греції (ст. 102) від 11.06.1975 р. лише акцентує на тому, що «... управління місцевими справами є компетенцією органів місцевого самоврядування, первинним рівнем яких є муніципалітети і громади». Водночас значна увага приділяється питанню нагляду за органами місцевого самоврядування з боку держави [267].

Однак не у всіх країнах статус місцевого самоврядування визначається конституцією. Існують конституції, в яких про місцеве самоврядування майже не йдеться. В одних країнах діє єдиний закон, а в інших – закони про окремі види органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, у Конституції Німеччини взагалі не існує посилання на місцеве самоврядування як на самостійний і незалежний від державної влади інститут, більш того, навіть не існує федерального закону, який би регулював місцеве самоврядування, окрім ст. 28 Конституції, яка «надає громадам гарантоване право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого самоврядування» [272]. Таким чином, функціонування місцевих органів повністю належить суб'єктам федерації. Тобто місцеве самоврядування вважається частиною виконавчої гілки державної влади, хоча й організованою інакше, ніж державна структура [239, с. 117].

На відміну від більшості європейських країн, місцеве самоврядування не прописано в конституції Норвегії, тобто не має конституційного захисту. Акт від 1847 року включає в себе частину спеціального законодавства і може бути в будь-який момент змінений голосуванням у Стортингу. Це дає центральній владі можливість суттєвого впливу.

Що ж стосується Конституції України, то згідно розділу XI (місцеве самоврядування) визначено, що органи місцевого самоврядування є виборними органами, які наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення. У вітчизняній юридичній науці аналіз згаданої проблеми досліджувався О. В. Батановим та В. В. Кравченко, разом із П. Д. Біленчуком і М. В. Підмогильним, які вважають, що «... органи місцевого самоврядування не належать до механізму державної влади, а місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі

(у механізмі управління суспільством та державою) і його необхідно розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади» [14, с. 10; 23, с. 135].

Якщо в Україні місцеве самоврядування характеризується як вид публічної, але не державної влади, то в Німеччині комунальне самоврядування розглядається як державна влада, державне (публічне) управління, здійснюване організаційно відокремленими ланками – територіальними корпораціями публічного права. Оскільки органи місцевого самоврядування України не входять до системи органів державної влади, то місцеве самоврядування не може бути вписано в структуру поділу державної влади та віднесено до однієї з її гілок. Будучи самостійним видом публічної влади, місцеве самоврядування організовується на власних принципах розмежування правотворчих і виконавчих функцій його органів. А в Німеччині комунальне самоврядування характеризується як частина системи публічного управління, і муніципальні норми є нормами особливої частини адміністративного права. Якщо в Німеччині організаційна модель місцевого самоврядування закріплюється в земельних законах про громади (районах), а організаційне верховенство комун обмежується правом визначення внутрішніх адміністративних структур і деяких інших питань внутрішньої організації відповідно до закону земель, то в Україні структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно. Таким чином, вибір організаційної моделі місцевого самоврядування залишається за муніципалітетом.

Однак слід відзначити: якщо органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, Конституція зовсім не стверджує, що самоврядування є відокремленим від держави і тим самим є вільним від підпорядкування законам, що виражає волю останнього. Це означає, що за посередництвом законів держава може накладати на органи місцевого самоврядування певні обов'язки й обмеження, а також контролювати його діяльність, в тому числі покладаючи контрольні функції на ті чи інші державні органи. Так, наприклад, у Фінляндії ОМС включені до системи загальнодержавного управління: конституція Фінляндії визначає, що «... для загального управління Фінляндія розділена на губернії, повіти і комуни» (§ 50 Конституції Фінляндії). Багато фінських муніципалітетів беруть на себе надання додаткових послуг, які вони не зобов'язані виконувати (так звані фа-

культативні повноваження). На регіональному рівні діють регіональні спільні місцеві ради, створювані за напрямками діяльності. Спільні місцеві ради є утвореннями, незалежними від своїх членів – муніципалітетів, з власними фінансами та органами управління. Такі місцеві ради створюються для вирішення конкретних завдань на постійній основі та фінансуються членами – муніципалітетами, які отримують для цього державні субсидії. ОМС одночасно грають дві різні ролі: по-перше, вони захищають інтереси громадян, які проживають в комунах, а по-друге, є роботодавцями щодо профспілок при укладанні трудових угод.

Отже, суперечливе становлення взаємин між місцевою та державною владою призвело на практиці до юридичного оформлення і закріплення змін у конституціях і законодавстві держав-членів ЄС. Таким чином, автономія місцевого самоврядування випливає з різнорідності правової природи, юридичної конструкції місцевого самоврядування та державної влади і жодним чином не пов'язана з автономією громад або інтересами населення будь-якої місцевості.

2. Державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Центральна влада має такі форми впливу на муніципальні органи: 1) пряме регулювання діяльності цих органів шляхом прийняття законів і підзаконних актів; 2) контроль за роботою муніципальних органів; 3) використання фінансової залежності муніципалітетів від центральної влади, оскільки всі вони отримують певні субсидії [232].

В державах-членах з європейською системою за місцевими органами (муніципалітетами) найчастіше спостерігають спеціальні представники центральної влади, наприклад, у Франції та Італії цим займається Міністерство внутрішніх справ.

Також слід відзначити ще один вид державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, який здійснюється у формі судового контролю. Наприклад, в Англії центральна влада може звертатися до суду в разі невдоволення діями місцевих органів. Судді різних рівнів можуть розглядати претензії влади або приватних осіб до місцевих органів. Такі справи приймають до розгляду суди графств і більш вищі суди. Найбільш жорсткий нагляд за органами місцевого самоврядування в тих країнах (наприклад, Франція та Італія), де в складі муніципальних органів є урядові агенти або чиновники – префекти або губернатори [232]. Отже, на сьогоднішній день у багатьох держа-

вах-членах ЄС є поширеним так званий адміністративний контроль, при якому рішення місцевих органів влади щодо питань їхньої власної компетенції можуть бути оскаржені лише в суді й з мотивів законності. Суди, як правило, не можуть розглядати рішення місцевої влади за власною ініціативою. У Великобританії, наприклад, відповідне прохання (скарга) має надійти від осіб або ж органів, інтереси яких було порушено конкретною дією (або бездіяльністю) влади. Конституційні суди земель у Німеччині також здійснюють свою діяльність тільки за запитами, клопотаннями, скаргами. При виробництві, здійснюваному органами нагляду в Австрії, громади мають статус сторони (мають право звернутися зі скаргою на орган нагляду в адміністративний суд і конституційний суд), що особливо визначається в Конституції Австрії (ст. 119 «а») [272].

Самоврядування в Болгарії та Польщі контролюється урядовими чиновниками, функції та компетенція яких полягають у забезпеченні проведення державної політики за погодженням національних інтересів, законності та громадського порядку. Взаємодія представників урядів і місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками: по-перше, вищі представницькі органи здійснюють законодавче регулювання місцевого самоврядування. Так, відповідно до норм «малой конституції» Польщі, закон встановлює межі здійснення територіальними органами самоврядування публічних функцій, а також доручень урядової адміністрації, умови і порядок проведення місцевого референдуму, джерела доходів одиниць самоврядування, принципи їх об'єднання і основні різновиди, на підставі закону здійснюється й адміністративний нагляд (ст.ст. 70, 71, 72, 73, 74) [276]. По-друге, конституції Болгарії та Польщі передбачають можливість делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування. У межах, визначених законами, одиниці територіального самоврядування виконують доручення урядової адміністрації. «З цією метою вони забезпечуються відповідними фінансовими засобами» – йдеться в «малій конституції» Польщі (ст. 71, п. 3) [276]. По-третє, фінансова база місцевого самоврядування складається не тільки з власних доходів, але і з асигнувань центральної влади (дотації, субвенції). Вказівки на це містять усі конституції (ст. 141 Конституції Болгарії [92], ст. 73 «Малой конституції» Польщі [276]). По-четверте, важливим аспектом взаємин центру з територіальними органами є адміністративний нагляд за місцевим само-

врядуванням, що становить одне з корінних напрямків діяльності представників центральної адміністрації на місцях. В якості контролюючого органу конституціями передбачаються центральні державні органи та їх представники на місцях, які здійснюють контроль за відповідністю актів органів місцевого самоврядування закону, але тільки у випадках, коли це передбачено законом. «Мала конституція» Польщі формулює положення про законодавчу основу адміністративного нагляду більш широко: нагляд за діяльністю одиниць територіального самоврядування регулюється законом (ст. 74) [276].

3. Перерозподіл повноважень. Передача повноважень від держави до територій регіонального й місцевого рівнів самоуправління є питанням першочергової уваги під час проведення муніципальної реформи. Проте в світі не існує жодної унікальної моделі чи методології, яка б дозволила чітко скопіювати або запозичити окремі її елементи для українських реалій.

Розподіл повноважень найчастіше є питанням історичного розвитку і практики, які склалися в певних державних утвореннях. Але при впровадженні цієї реформи основним критерієм буде такий: зі збільшенням чисельності установ певної галузі, що надають соціальні послуги для громадян, збільшується можливість їх інституційної та адміністративної децентралізації.

Отже, перерозподіл повноважень є також найважливішою характеристикою балансу відносин між державою та місцевою владою. Чим більше предметів ведення мають органи місцевого самоврядування, чим більшим є обсяг їх повноважень у рамках предметів відання, тим більша їх самостійність.

Існує безліч способів визначення предметів ведення того чи іншого рівня влади. Один із способів визначення предметів ведення ОМС полягає в тому, що законодавець визначає перелік функцій ОМС. Інші питання, не визначені в законі, належать до сфери діяльності інших органів влади. Цей принцип отримав назву принципу «позитивного регулювання» і реалізується в більшості країн – колишніх монархій або імперій (Австрія, Великобританія, частково Німеччина). У правознавстві даних країн місцеве самоврядування зазвичай розглядається як корпорація публічного права, а це означає, що воно має право виконувати лише ті функції, які визначено законом (на відміну від приватного права). Головний недолік даного способу – що при зміні законодавців

(а це відбувається при зміні влади) існує небезпека обмеження компетенції ОМС, обмеження їх волі.

Інший, протилежний спосіб – це коли органи ОМС самі визначають потреби підвідомчої території, і вирішують ті питання, які вважають за потрібне. Законодавець у цьому випадку визначає лише коло питань, які не належать до компетенції ОМС, усім іншим ОМС вправі займатися. Такий принцип називається принципом «негативного регулювання», який реалізується в країнах, де держава формувалася за рахунок об'єднання комун (наприклад, Італія). Такий принцип визначення компетенції відповідає принципу субсидіарності, дуже популярному сьогодні в розвинених країнах. Згідно з цим принципом компетенція в тій чи іншій сфері діяльності за можливістю належить найбільш низькому рівню управління, максимально наближеному до об'єкта управління, в нашому випадку – це ОМС, максимально наближені до людей. Головний недолік цього способу полягає в тому, що ОМС можуть виключити зі своєї компетенції з різних причин важливі питання місцевого значення, в цьому випадку їх розв'язання має взяти на себе держава.

Ще одним теоретичним принципом визначення обсягу повноважень ОМС, використовуваним у більшості західноєвропейських країн, є влада загальної компетенції. Така влада дає можливість органам ОМС виконувати будь-які дії, не заборонені законом, в інтересах своїх громад. У більшості західноєвропейських країн місцева влада має право робити в інтересах місцевої громади будь-які законні дії, спеціально за ними не закріплені. Ідентичність влади виникає не від наданих нею послуг, а від місцевої громади, оскільки спільнота є самоврядною працювати з іншими органами і через інші організації. Синдикати і консорціуми місцевих властей призначають своїх власних чиновників або використовують наявних для виконання завдань, які ефективніше виконуються саме спільними зусиллями, що широко використовується в Скандинавії, Франції, Італії та Німеччині.

В рамках аналізованого аспекту слід пам'ятати, що при перерозподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування також необхідно пам'ятати і норми статті 4 Європейської хартії [68], в якій йдеться про принцип субсидіарності: здійснення публічних повноважень, як правило, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином; передача будь-якої функції якомусь іншому органу влади має проводитися з урахуванням обсягу та характеру конкретного завдання, а також вимог ефективності й економії; повнова-

ження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, повинні бути повними і виключними, вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені будь-яким іншим центральним або регіональним органом влади лише в межах, встановлених законом; останні мають проводити консультації з органами місцевого самоврядування своєчасно і належним чином, наскільки це можливо, в процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо їх стосуються.

Підсумовуючи вищевикладене, на підставі аналізу основних форм організації місцевого самоврядування в державах-членах ЄС, можна зробити наступні висновки:

1. По-перше, всі системи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади мають як загальні, так і відмінні риси. Основними критеріями при виявленні відмінностей англосаксонської та європейської континентальної системи місцевого самоврядування виступають, перш за все, характер взаємин між місцевою і державною владою, а також ступінь автономії органів влади на місцях. Наразі в Західній Європі мають місце дві основні моделі взаємодії державної влади й органів місцевого самоврядування. На практиці вони реалізуються не в чистому вигляді – у будь-якій країні присутні елементи обох, тобто можна говорити лише про деякі тенденції переваги якоїсь з них у певній країні.

2. Специфіка європейських держав є різною, практика здійснення інституційної взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування дозволяє виділити три основні моделі децентралізації: «деволюція» (Великобританія), «деконцентрація» (Франція), «делегування» (Німеччина). При цьому особливий інтерес представляє модель взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в Польщі, оскільки в 1990-ті роки і в Україні, і в Польщі почалася повномасштабна адміністративна реформа. Однак стартові умови проведення реформ в позначених країнах (рівень економічного розвитку, ціннісні установки населення, історичні традиції) суттєво різнилися.

3. Аналіз місцевого самоврядування держав-членів ЄС є актуальним насамперед через те, що моделі місцевого самоврядування в цих країнах вважаються результативними в Європі. Перевага держав-членів ЄС в якості об'єкта дослідження і порівняльного аналізу не є випадковим. Увага до європейського досвіду організації місцевого самоврядування обумовлюється не тільки тим, що європейські країни мають глибокі демократичні традиції та в них вже здійснено багато ідей, які для України

вважаються поки що як програмні конституційні орієнтири. Місцеве самоврядування в Україні має історичні передумови та європейські приклади і може в умовах сучасності (законодавча база, ініціативність громадян, наявність потрібних фахівців) розвиватися й існувати.

Висновки до розділу 2

1. Реформування та подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні на засадах децентралізації й субсидіарності гостро потребують теоретичного осмислення та врахування закономірностей досвіду держав-членів ЄС щодо проведення муніципальної реформи, які протягом останнього десятиліття вирішували завдання, схожі до вітчизняних, а саме – створення ефективного місцевого самоврядування.

2. Не зважаючи на інтеграційний процес у ЄС в багатьох сферах життєдіяльності, в ході спільного міждержавного обрання вектору регулювання в сфері місцевого самоврядування кожна держава обирає власний шлях реформування, тобто залишає за собою беззаперечне пріоритетне право обрання конкретної політики в окремо взятій сфері, зберігаючи власну незалежність і суверенність у вирішенні внутрішньодержавних питань.

3. У процесі Європейської міждержавної інтеграції в національному законодавстві кожної держави відбувається імплементація та реалізація європейських правових стандартів місцевого самоврядування. До об'єктивних підстав, які обумовлюють необхідність зближення національних і міжнародних норм регулювання інституту місцевого самоврядування в умовах Європейської міждержавної інтеграції, належать урбанізаційні, інтеграційні, соціальні, правові, економічні та політичні чинники.

4. Удосконалення національного законодавства у сфері місцевого самоврядування кожної держави-члена ЄС відбувається під впливом європейських правових стандартів місцевого самоврядування, що є закономірним і планомірним процесом. Комплексне науково-практичне дослідження змісту впливу європейських правових стандартів дозволяє стверджувати, що воно є одним із проявів змін у сфері місцевого самоврядування, а наслідками цих процесів є проведення системних, структурних, функціональних і організаційних реформ систем організації влади на місцях.

5. Вирішення проблем європейського вектору трансформації місцевого самоврядування вимагає системних змін організації публічної влади на місцях, що має стати гаслом проведення докорінної реформи місцевого самоврядування на основі фундаментальних принципів, таких як демократизм, децентралізація та субсидіарність.

6. На підставі порівняльно-правового досвіду сучасних моделей місцевого самоврядування можна цілком підтримати твердження щодо сучасної української моделі місцевого самоврядування, яка еволюціонує в бік європейської континентальної моделі та допускає контроль центральної влади над місцевим самоврядуванням, певну підпорядкованість місцевих органів вищестоящим державним органам. Конституція України спирається на континентальну європейську модель місцевого самоврядування в її «французькому» варіанті, яка підходить і для реалізації конституційного принципу місцевої автономії, і для української правової традиції, яка характеризується поєднанням децентралізації та централізації державної влади. В результаті автор вважає, що українська модель місцевого самоврядування, незважаючи на загальну близькість правових інститутів до континентальної системи права, містить деякі елементи й англосаксонської моделі. Отже, можна говорити про існування в Україні комбінованої моделі місцевого самоврядування з переважанням континентальної європейської моделі.

7. При високому ступені уніфікації законодавства у сфері місцевого самоврядування, на практиці модель місцевого самоврядування в Україні й досі залишається неузгодженою, оскільки попри ратифікацію Європейської Хартії та подальший розвиток на законодавчому рівні деякі положення цієї хартії залишаються невідтіленими або не досить розвинутими. Це призвело до таких проблем, як різне змістове наповнення поняття «місцеве самоврядування» в хартії та на законодавчому рівні, відсутність реалізації керівних та основоположних принципів, застарілість підходів і правових механізмів щодо реалізації деяких прав, невикористання показового міжнародного досвіду, а отже гальмування процесів реформування та розвитку інституту місцевого самоврядування загалом. Модель місцевого самоврядування в Україні так і не знайшла свого чіткого науково-теоретичного визначення ані в Конституції України, ані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», залишилося невизначеним (як і раніше) чітке розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Розділ 3

НАПРЯМИ, РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

3.1. Напрямки та результати муніципальної реформи в Україні на підставі досвіду держав-членів Європейського Союзу

Досвід держав-членів ЄС щодо конституційно-правового регулювання у сфері місцевого самоврядування, накопичений за довгий період проведення муніципальних реформ, дає змогу звернути увагу на низку концептуальних проблем теорії та практики, розв'язання яких має істотне значення в процесі формування перспективної моделі місцевого самоврядування в новітній українській державності.

Зазначимо, що Україна стоїть на шляху вирішення «... двох взаємопов'язаних завдань, з одного боку – розбудова ефективної моделі публічної влади на загальнодержавному і регіональному рівнях, а з другого – інтеграція у європейський політичний та соціально-економічний простір» [105, с. 18]. Отже, з одного боку, місцеве самоврядування в Україні в його істинному значенні поки що лише формується, долаючи ряд проблем організаційного, правового, економічного характеру. З іншого боку, з метою адаптації до європейських стандартів місцевого самоврядування, вирішення накопичених протиріч та подальшого розвитку цього інституту, в 2014 році було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [98].

У Концепції вперше було запропоновано комплексне, системне бачення проведення змін місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; використано широкий спектр європейського досвіду (завдяки чому запропоновані пропозиції мають сучасний

характер); вдало визначено основні напрями змін у системі місцевого самоврядування, особливо пов'язаних з роллю і функціонуванням органів місцевого самоврядування, які у більшості територіальних громад не забезпечують створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги).

Концепція муніципальної реформи – це основоположний документ, що надав реформі місцевого самоврядування в Україні наукового характеру та відобразив досить високий теоретичний рівень української науки у цій сфері. Вона містить цілісну систему взаємопов'язаних заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Актуальність упровадження Концепції характеризується важливістю проведених перетворень і вирішенням численних проблем, які виникли в ході формування місцевого самоврядування в незалежній Україні. Але для того, щоб збагнути об'єктивність муніципальної реформи в Україні, потрібно спочатку з'ясувати, наскільки важливих змін повинна зазнати в принципі існуюча система місцевого самоврядування, які основні негативні наслідки містяться в її структурі, в чому глибинна сутність необхідних перетворень [192, с. 2–3]:

1) сформована ще в 30-ті роки ХХ століття система адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати такі територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними й фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, делегованих повноважень;

2) базовий рівень системи адміністративно-територіального устрою є нерозвиненим. Визначення на законодавчому рівні правового статусу суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, надасть необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг, забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті;

3) юрисдикція органів місцевого самоврядування багатьох міст України поширюється на територіальні громади сіл і селищ, які згідно

з Конституцією України виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування. Нерозвиненість горизонтальних зв'язків між територіальними одиницями призводить до послаблення організаційних можливостей реалізації спільних інтересів;

4) наявність дуалізму публічної влади на обласному, районному рівнях і в містах (зі спеціальним статусом та обласного значення) призводить до конфліктів між двома інституціями. З метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань необхідно провести на законодавчому рівні перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності;

5) неврахування принципу субсидіарності в розподілі компетенції між територіальними рівнями має наслідком стійку тенденцію зсуву компетенції та центрів надання послуг на більш високий територіальний рівень, а також від місцевого самоврядування до державної влади;

6) законодавство про управління місцевим і регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях, що призвело до суттєвих суперечностей та нерегульованості багатьох питань місцевого й регіонального розвитку в чинному законодавстві;

7) закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, не повною мірою відповідає стандартам і принципам Європейської хартії місцевого самоврядування (запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні – рівні населеного пункту (села, селища, міста), на регіональному рівні (район, область); продовжує існувати централізована система прямого державного управління, дуалізм влади на регіональному рівні («районна, обласна рада» – «районна, обласна місцева державна адміністрація»), на якому одночасно функціонують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, наділені близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території, а їхні повноваження чітко не розмежовані);

8) відсутність чітких системних заходів правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, сприятливих для формування ефективного місцевого самоврядування;

9) відсутність ефективної системи надання послуг населенню.

Ці проблеми посилюються проблемами правового та інституційного характеру, що так і не були вирішені за роки незалежності України:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;
- надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;
- неефективною державною регіональною політикою, що не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;
- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування [170].

Концепція опрацьовує підходи до визначення параметрів моделі місцевого самоврядування, яка б відповідали умовам і реаліям нашої країни. Концепція визначає муніципальну реформу як багатоетапний і динамічний процес, пов'язує її з розвитком інститутів держави та громадянського суспільства, із загальним рівнем соціально-економічного розвитку країни, іншими факторами й умовами, які безпосередньо впливають на життя місцевого населення.

У ході дослідження автор намагається підвести підсумки реформування місцевого самоврядування, проаналізувати позитивні результати, що були досягнуті в ході перетворень, і невирішені проблеми, з якими зіткнулася держава в ході реалізації Концепції. Для реалізації Концепції були поставлені наступні завдання:

- виявити проблеми проведення муніципальної реформи в Україні в умовах міждержавної інтеграції;
- визначити сутність сучасних муніципальних реформ, проведених в державах-членах ЄС для запозичення позитивного досвіду впровадження європейських стандартів формування ефективного місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати основні напрямки і способи розв'язання проблем реформування місцевого самоврядування;

- сформувати рекомендації щодо подальшої реалізації основних етапів розвитку муніципальної реформи та перспективи їх удосконалення.

На нинішньому етапі муніципальної реформи перед Україною поставили такі завдання. Підвищення ефективності місцевого самоврядування вимагає передання низки функцій безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальним громадам, однак цей процес стримується не вирішеністю багатьох питань і недостатнім законодавчим регулюванням.

Отже, Концепція передбачає розвиток місцевого самоврядування в Україні, закріплюючи при цьому єдину систему уявлень про стратегічні цілі, пріоритетні напрями, завдання та принципи державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та механізмах її реалізації.

З метою вдосконалення організаційної, правової та економічної основи місцевого самоврядування відповідно до Концепції, необхідно визначити основні шляхи і способи розв'язання проблем, якими повинні стати:

1) визначення обґрунтованої **системи адміністративно-територіального устрою** України для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади:

- визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, тобто воно має здійснюватися на територіях, відмежованих одна від одної: базовий рівень (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районний рівень (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіональний рівень (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь). На одній території не може існувати кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;
- запровадження повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;

2) формування **спроможних територіальних громад** – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і повноважень місце-

вого самоврядування, надання публічних послуг населенню на рівні загальнодержавних і європейських стандартів. При цьому доцільно виходити з наступного:

- утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- рівність прав у задоволенні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території;
- гласність, відкритість і максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, що сприятиме розвитку форм прямого народовладдя;
- узгодження інтересів держави та територіальних громад, тобто дотримання загальнодержавних інтересів при вирішенні завдань, віднесених до місцевого рівня;
- підтримка місцевого самоврядування з боку держави;
- відкритість діяльності органів місцевого самоврядування, їх підконтрольність і підзвітність територіальній громаді;

3) формування *ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади* для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що передбачає:

- законодавче визначення статусу територіальної громади, її внутрішньої організації, місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування;
- запровадження в практику місцевого самоврядування різних форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань надання громадських послуг населенню;
- утворення на кожному рівні адміністративно-територіального устрою відповідних органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади: на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади; на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні

ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська й Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

4) чіткий *розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади*, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня:

- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації;
- надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі;
- створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;
- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

Процес реалізації реформи розвитку місцевого самоврядування в Україні має характеризуватися комплексністю, етапністю вирішення поставлених завдань, а також необхідністю визначення пріоритетних напрямків реформи на відповідному етапі її реалізації. У зв'язку з цим подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні передбачається в два етапи [98].

Перший підготовчий етап (2014 рік) – розширення потенціалу територіальної громади. Другий етап (2015–2017 роки) передбачає подальший розвиток місцевого самоврядування. Пріоритетами цієї реформи є:

1) посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад щодо дотриманням принципів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

2) забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на підставі власної та достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів у аспекті системно-структурної організації муніципальної влади;

3) вважаємо доцільним конституювати такий суб'єкт муніципальної реформи, як «об'єднання територіальних громад» [205, с. 52], що сприятиме створенню та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги).

Отже, Концепцією [98] було запропоновано два етапи реалізації муніципальної реформи, починаючи з 2014 року по теперішній час, на підставі аналізу змін у державному та правовому устрою, в законодавчій і нормативній базі місцевого самоврядування, що своєю чергою мало призвести до змін суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування, істотних сторін взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування між собою з об'єктами місцевого самоврядування та з державою.

На думку автора, періодизація цих етапів не забезпечена коректною методологією наукового аналізу, що не дає достатньо повного наукового і фактичного подання правових процесів, які відбуваються в муніципальній сфері у часовому розрізі.

Отже, автор спробує об'єктивно розібратися в тих юридичних конструкціях, що були породжені в процесі реалізації муніципальної реформи, яку переживають сьогодні держава і суб'єкти місцевого самоврядування.

Перший етап реформування місцевого самоврядування в Україні характеризується посиленням уваги до такої важливої складової системи місцевого самоврядування, як територіальна громада. На сьогоднішній день, коли триває активний процес формування законодавчої бази міс-

цевого самоврядування, формуються і впроваджуються нові підходи до різних його аспектів, територіальна громада знову стає предметом наукових досліджень. Це обумовлено насамперед тими змінами, які відбулися у взаємовідносинах «суспільство – місцеве самоврядування – держава». Вони пов'язані з переглядом конституційно-правової модернізації в регулюванні відносин у сфері місцевого самоврядування в сторону його посилення. У цьому сенсі з'явилася необхідність підвищення ефективності функціонування територіальної громади завдяки таким процесам, як об'єднання територіальних громад. Світова практика свідчить, що місцеве самоврядування ефективно функціонує в адміністративно-територіальних одиницях нижчого рівня, де населення проживає компактно, тобто через певні проблеми територіальних громад у соціально-економічній сферах особливо гостро стоїть питання саме про об'єднання. Саме з цієї причини найбільш правильним буде розглянути ряд таких питань: наскільки доцільно укрупнювати малонаселені, слабо розвинені територіальні громади? Чи може вирішити об'єднання територіальних громад проблему збалансованого соціально-економічного розвитку територій? В чому полягають наслідки об'єднання територіальних громад?

Об'єднання територіальних громад має сприяти:

- реалізації конституційних прав громадян щодо здійснення місцевого самоврядування;
- формуванню ефективних умов реалізації конституційних повноважень органів місцевого самоврядування;
- забезпеченню наданих державою гарантій самостійності місцевого самоврядування в межах своїх повноважень;
- підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою.

Відповідно, ч. 1 ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [165] визначає, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. На жаль, сьогодні територіальні громади України значною мірою є нежиттєздатними і далекими від того, щоб бути автономними від держави. На практиці не кожне село, селище, місто є самодостатньою адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Вирішення

цієї проблеми вбачається доцільним шляхом об'єднання територіальних громад, здатних забезпечити нормальне та комфортне життя українських громадян у містах і селах. Саме євроінтеграційний вибір України зумовлює застосування досвіду об'єднання та функціонування територіальних громад країн ЄС, оскільки це дасть можливість врахувати їх переваги і недоліки, зробити висновки та використати їх у подальшому розвитку та функціонуванні місцевого самоврядування в Україні.

До того моменту, як Україна стала незалежною державою, на кінець 1980-х – початок 1990-х рр., в Україні налічувалося 25 областей, 469 районів, 434 міста, у тому числі 2 міста республіканського підпорядкування (Київ, Севастополь), 820 селищ міського типу, 8805 сільських рад [69]. Починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Водночас кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні було утворено близько 12 тис. територіальних громад, більш ніж у 6-ти тис. громад чисельність жителів становить менше ніж 3 тис. осіб, з них у 4809-ти громадах – менш як 1 тис. осіб, а в 1129-ти громадах – менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено виконавчих органів місцевих рад відповідно до законодавства, не існує бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати наданих їм законом повноважень [146, с. 17].

За Концепцією, в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити нормальне та комфортне життя українських громадян у містах, селищах і селах. Але через значну подрібненість територіальних громад функціонування місцевого самоврядування не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг. Виходячи з цього, розв'язання цієї проблеми є можливим шляхом створення правових умов для об'єднання територіальних громад, в яких утворюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні як власні, так і делеговані державою повноваження.

Питання об'єднання територіальних громад піднімалося ще у червні 2002 року, коли до Конституційного Суду України звернулись

народні депутати щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 140 Конституції України [90] (справа № 1-16/2002 про об'єднання територіальних громад). Так, народні депутати України звертали увагу на те, що конституційне положення про право жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища, міста по-різному тлумачиться у практиці законотворення. Зокрема, суб'єкт права на конституційне подання вважає, що в положеннях статей 1, 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР) [165] йдеться про можливість лише територіальних громад сусідніх сіл добровільно об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського голову. Тобто Закон надає можливість добровільного об'єднання жителям кількох сіл, які мають єдиний адміністративний центр, однак не згадує про можливість об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст, тобто створення спроможних самодостатніх територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для поліпшення забезпечення потреб громадян.

Отже, положення ч. 1 ст. 140 Конституції України (254к/96-ВР) [90] визначили місцеве самоврядування як право територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень, – вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції (254к/96-ВР) і законів України, а також дали визначення територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду, але не встановили порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад.

Конституційний Суд України виходив з того, що вирішення порушених у конституційному поданні питань щодо об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України (254к/96-ВР) не визначено, має здійснюватися в законодавчому порядку.

За Конституцією України (254к/96-ВР) [90], єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і (зокрема) через органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69 Конституції України (254к/96-ВР)).

Всупереч ч. 1 ст. 140 Конституції України, зі ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вилучено норми (на підставі редакції Закону № 157-VIII від 05.02.2015), за якими: територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду; добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл; вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади, чим обмежується право сільських територіальних громад на місцеве самоврядування шляхом безпосереднього волевиявлення на місцевому референдумі.

Отже, питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями ч. 1 ст. 140 Конституції України (254к/96-ВР) поняття «територіальна громада», має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке неможливо здійснити в силу вилучення такої норми в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Натомість, питання процесу об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст визначаються Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. [163]. Метою прийняття цього закону є створення спроможних територіальних громад, які в інтересах місцевого населення безпосередньо та через органи місцевого самоврядування на підставі закону можуть здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, що належать до їх повноважень, надавати якісні послуги у сфері освіти, культури, медицини, соціального захисту, житлово-комунального господарства, забезпечення охорони громадського порядку та в інших життєво важливих сферах, а також наділені достатніми фінансовими, інфраструктурними і кадровими ресурсами [57].

Створення умов для сталого розвитку територій, створення спроможних територіальних громад є важливою тенденцією в розвитку місцевого самоврядування в Україні, що може бути досягнуто шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Отже, для правильного розуміння процесу територіальних змін у системі місцевого самоврядування в Україні слід розглянути поняття «об'єднання територіальних громад», що, на думку автора, деталізує

такі категорії, як «створення спроможної територіальної громади» та «укрупнення адміністративно-територіальних одиниць».

У такому контексті важливим правовим явищем, яке потребує свого теоретико-правового дослідження, є визначення поняття «об'єднання територіальних громад», під яким, на думку автора, слід розуміти злиття двох або більше адміністративно-територіальних одиниць (декількох суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст) в один адміністративний центр. При об'єднанні беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, якість і доступність публічних послуг не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Процес об'єднання територіальних громад неминуче стикається з низкою проблем, зумовлених як вже існуючими особливостями організації місцевого самоврядування в Україні, так і трансформаційними процесами, породженими муніципальною реформою, про що неодноразово наголошувалося у висновках Головного науково-експертного управління та зауваженнях Головного юридичного управління ще під час проходження законопроекту у Верховній Раді України [66, с. 46]. Для формування спроможних громад на рівні можновладців потребують врегулювання питання (через прийняття відповідних законів), які стосуються: адміністративно-територіального устрою (зокрема порядку утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж тощо); служби в органах місцевого самоврядування (йдеться про надання ОМС більшої автономії у визначенні умов оплати праці для залучення до ОМС професійних кадрів); містобудівної діяльності (в частині просторового планування в ОТГ, зокрема щодо можливості ОТГ розпоряджатися землями, які перебувають на її території, за межами населених пунктів); добровільного об'єднання територіальних громад (зокрема вдосконалення процедури затвердження перспективних планів формування територіальних громад і надання права затверджувати їх виключно КМУ, а не обласним). Серед перешкод розвитку ОТГ внутрішнього характеру домінують: нестача фінансових ресурсів, брак кваліфікованих кадрів, міграція мешканців ОТГ за її межі, неофіційна зайнятість, низька активність жителів у вирішенні питань функціонування громади тощо [300].

Зазначене свідчить про актуальність подальших наукових досліджень процесів об'єднання територіальних громад в Україні, оскільки Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

[163] не відображає усієї онтологічної та аксіологічної глибини досліджуваної проблематики, яка є вкрай актуальною в сучасних умовах державотворення та правотворення в Україні. Отже відзначимо, що проблеми, які перешкоджають просуванню муніципальної реформи та розвитку ОТГ, умовно можна поділити на законодавчі та внутрішні.

По-перше, об'єднання територіальних громад може мати різні причини, зумовлені місцевими або державними інтересами, вирішенням економічних проблем і навіть поверненням до історичної організації території. При цьому, при об'єднанні двох і більше територіальних громад з'являється нова територіальна громада, яка включає в себе території об'єднаних громад, їх населення, власність і фінанси, зобов'язання і т. д., що з практичної точки зору потребує чіткого визначення юридичних питань, пов'язаних з правонаступництвом, тобто перехід прав і обов'язків від певних територіальних громад до новоствореної об'єднаної територіальної громади. Під правонаступництвом об'єднаних громад слід розуміти перехід відповідно до закону або договору прав, обов'язків від однієї територіальної громади – правонапередників, до іншої об'єднаної територіальної громади – правонаступника. правонаступниками виступають територіальні громади, створювані шляхом об'єднання декількох територіальних громад, до яких можуть у майбутньому приєднуватися й інші територіальні громади. Нормативні правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування територіальної громади- правонапередників, продовжують діяти на відповідних територіях до тих пір, поки вони не будуть переглянуті або скасовані (за винятком актів, які містять обов'язки перед громадянами й організаціями) органами місцевого самоврядування територіальної громади- правонаступника.

Об'єднання територіальних громад вимагає для переходу від існуючої системи місцевої влади до нової введення перехідного періоду. Перехідний період – час, протягом якого на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що об'єднується, діють і нові й старі органи місцевого самоврядування, приймається статут нової об'єднаної територіальної громади, вирішуються питання правонаступництва. У перехідний період головне завдання нових органів місцевого самоврядування – розробка і прийняття статуту територіальної громади. Головне завдання органів самоврядування територіальної громади- правонапередника – забезпечення повноцінного управління місцевими справами

в повному обсязі, за винятком внесення змін до статуту територіальної громади.

Додатковим стимулом для нарощування темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (підписаного Президентом 17 березня 2017 р.) [151]. Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, які мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до Закону, голову ОТГ, до якої приєднується сусідня громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводяться лише на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою і входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). Як і у випадку добровільного об'єднання громад, ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати, мешканці ОТГ або приєднуваної громади.

Уже за рік механізм приєднання було застосовано щодо міст обласного значення – ключових центрів економічної активності. Так, 3 квітня 2018 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [163] щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення».

Цей закон надав спрощену можливість для об'єднання відповідних громад за принципом приєднання територій, що не потребує необхідності проведення перевиборів відповідного міського голови та відповідної міської ради, але передбачає обов'язкове включення голови приєднаної громади до виконавчого комітету міської ради відповідного міста обласного значення. Ухвалення цього Закону надало відчутний імпульс процесу формування ОТГ. Разом з тим, проблемною позицією цього закону є те, що він юридично позбавляє міські територіальні громади, які межують з містами обласного значення, можливості такого приєднання.

Саме формат приєднання громад до міст обласного значення відносять до ключових рушіїв добровільного об'єднання громад на новому

етапі реформи децентралізації. Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., який було ухвалено 23 січня 2019 року. Ключовим завданням цього етапу є затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад шляхом фіналізації процесу добровільного об'єднання громад. Суспільний запит на подальше підвищення спроможності громад і політична воля до проведення місцевих виборів 2020 року на новій територіальній основі актуалізують потребу завершити процес формування об'єднаних громад за допомогою додаткових нормативно-правових стимулів. Йдеться про прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100% покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Це означає, що впродовж 2019 р. процес об'єднання територіальних громад залишається добровільним, тоді як не виключається можливість застосування адміністративного способу затвердження території громад усіх областей у 2020 р. [58, с. 9].

По-друге, в Законі наголошується на «добровільності» об'єднання територіальних громад. Так, зокрема в уряді неодноразово наголошують на тому, що «основні принципи реформування – це добровільність та економічна ефективність» [209], хоча при цьому європейські експерти зазначають, що «... в жодній країні світу... повністю добровільна система не призвела до успіху». Таке об'єднання, за висновком А. Матвієнка, здійснюється двома основними шляхами: добровільним або примусовим [122, с. 510–511].

У Латвії адміністративно-територіальна реформа проводилася у два етапи: перший – на підставі добровільного об'єднання, другий – шляхом примусового злиття муніципалітетів. Причому, цим процесам передувала розробка Проекту адміністративно-територіального поділу з урахуванням критеріїв кількості населення для об'єднання дрібних муніципалітетів, а основною метою стало створення нових можливостей економічного росту територіальних громад, підвищення якості соціальних послуг і розбудова сучасної інфраструктури. Слід зазначити, що уряд був більше зацікавлений у примусовому об'єднанні, ніж у

заохоченні співробітництва між органами місцевого самоврядування, оскільки це скоротило б кількість управлінських одиниць. Водночас представники місцевого самоврядування віддавали перевагу добровільному об'єднанню, яке певною мірою стимулювалося не лише фінансово, але й неминучістю цього процесу після завершення добровільного етапу реформи у 2003 році [122, с. 510 – 511].

Автори реформи місцевого самоврядування в Україні стверджують, що процес реформування буде розгортатися за прикладом Польщі, де відбулася корінна перебудова суспільного сектору, досягнуто рівня публічної влади, характерного для розвинутих західних країн, що спричинило істотні позитивні перетворення в багатьох сферах громадського життя. Однак, як слушно з цього приводу зазначає директор із питань науки та розвитку ГО «Інститут громадянського суспільства» А. Ткачук, «Україна вже вибрала не польський, а скандинавський досвід, тобто почала процес об'єднання як добровільний. Це може тривати як завгодно довго, але закінчиться все одно так, як закінчувалося всюди – обов'язковим, тобто примусовим створенням нових адміністративно-територіальних одиниць» [210]. Тому цілком необхідним є внесення змін до Конституції України стосовно відходу від положення щодо виключно добровільного об'єднання громад. Але яким би шляхом не йшла Україна, необхідно пам'ятати, що будь-який позитивний досвід щодо проведення територіально-адміністративної реформи однієї країни не може бути механічно перенесений на терени іншої без урахування особливостей останньої. Без розробленої наукової та нормативно-правової бази для впровадження дієвого самоврядування на місцях, досягнути успіху буде складно.

Згідно закону, логіка механізму добровільного об'єднання територіальних громад полягає в утворенні єдиної ОТГ, межа якої визначається зовнішньою межею юрисдикції рад територіальних громад, які об'єдналися, увійшовши до її складу. При об'єднанні територіальних громад статус населених пунктів, що входять до складу ОТГ – міст, сіл, селищ – не змінюється. Найменування громади є похідним від найменування населеного пункту, визначеного її адміністративним центром.

Водночас слід відзначити необхідність більш чіткого визначення формально-правових аспектів процедури об'єднання територіальних громад з точки зору порядку та стадій проходження відповідними проектами етапів ухвалення остаточного рішення. На наш погляд, належ-

не оформлення процедури добровільного об'єднання територіальних громад сприятиме затвердженню європейських стандартів локальної демократії в національній і правовій системі України [31, с. 82].

По-третє, проблемним питанням реалізації процедури добровільного об'єднання територіальних громад є недостатнє врахування основоположних муніципальних прав місцевих мешканців на забезпечення їх максимальної участі у вирішенні питань місцевого значення та здійснення місцевого самоврядування. Означений аспект також потребує належного вирішення в процесі реформування системи муніципального управління у нашій державі на сучасному етапі її конституційно-правового розвитку.

Таким чином, укрупнення адміністративно-територіального поділу не є самоціллю – воно покликане стати інструментом вирішення відразу декількох завдань. З одного боку, враховувати культурно-історичні особливості адміністративно-територіальної одиниці, з іншого – формувати потенційно рівнозначні соціально-економічні та цивільні умови для розвитку. Закон має сприяти зміні адміністративно-територіального устрою на рівні територіальних громад шляхом укрупнення громад, спроможних за рахунок власних податків і зборів забезпечити надання комунальних і адміністративних послуг, яких потребують жителі громад, та якісно виконувати делеговані державою повноваження за державні кошти. У день проведення чергових місцевих виборів в Україні, а саме – 25 жовтня 2015 р., відбулися й перші вибори голів громад і депутатів рад у 159-ти об'єднаних територіальних громадах. За даними Асоціації міст України, найбільше громад, де відбулися перші вибори, створено у Тернопільській (26), Хмельницькій (22), Львівській (15) та Дніпропетровській (15) областях. Цікаво, що на посаду голів нових об'єднаних громад балотувався 141 чинний голова центрів, навколо яких відбулося об'єднання громад, 105 з них (73%) обрано головами новостворених об'єднаних територіальних громад [147]. Перед органами місцевого самоврядування об'єднаних громад сьогодні стоїть низка важливих завдань – від визначення стратегії розвитку території до забезпечення надання послуг нової якості та зростання добробуту кожного жителя.

Для забезпечення реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», 8 квітня 2015 року Уряд затвердив Методику формування спроможних територіальних громад [186]

(постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 – далі Методика), де визначено основні критерії та умови формування спроможних громад, принципи визначення адміністративних центрів громад і зон їх впливу, зон доступності населених пунктів до адміністративного центру та інші нормативи. Затвердження Методики формування спроможних територіальних громад є першим етапом реалізації закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Методика містить ширше визначення спроможної територіальної громади, під яким розуміється здатність територіальних громад сіл (селищ, міст) в результаті добровільного об'єднання, самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Згідно з положеннями Методики, території громад формуються з урахуванням принципу повсюдності, а також мають бути нерозривними, розташованими в межах області та, за можливості, в межах одного району. Також Методика містить вимоги щодо розробки проекту Перспективного плану формування територій громад кожної області.

До перспективного плану формування територій громад не були включені ті територіальні громади, створення яких не відповідає Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою КМУ від 08.04.2015 № 214. Держава відповідно до законодавства здійснюватиме фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаним територіальним громадам коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури, згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

Ця методика була покладена в основу роботи місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування для узгодження параметрів громад, що утворюються, – Перспективний план формування спроможних територіальних громад. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 1029-р було схвалено «Перспективний план формування територій громад Донецької області» [191]. Відповідно до цього Плану передбачено перелік спроможних територіальних громад Донецької області. Так, спроможна територіаль-

на громада м. Маріуполя є адміністративним центром для об'єднаних Сартанської, Талаківської, Лебединської, Широкинської, Павлопільської, Комінтернівської, Чермалицької територіальних громад.

На початок 2019 року в країні створено 876 ОТГ. До складу об'єднаних територіальних громад, які функціонують, увійшло більше ніж 3,7 тис. територіальних громад базового рівня (міста, села, селища), або 33,9 % усіх територіальних громад країни (не враховуючи окупованих територій). Найбільша кількість ОТГ функціонує в Дніпропетровській (62), Черкаській (54) і Житомирській (53) областях. Найменша – в Закарпатській області (6), яка до того ж є аутсайдером і за іншими показниками формування ОТГ (через тривалу відсутність в області затвердженого плану створення ОТГ). Загалом же, згідно затверджених перспективних планів має бути створено 1289 ОТГ [56]. Невирішеними залишаються питання реформування районного рівня: укрупнення й ліквідація районів, встановлення та зміна їх меж, земельні та майнові відносини й інше.

Особливо гостро стоїть питання для територій, де об'єднана громада охоплює територію всього району повністю. Території 17-ти районів повністю покриті ОТГ, а в 140-ка районах ОТГ займають 50-99 %. Наявною є конкуренція компетенцій районних рад і адміністрацій з новоствореними радами та виконавчими комітетами ОТГ. Кількість таких районів найближчим часом буде зростати. Проблема потребує термінового вирішення шляхом укрупнення районів.

Актуальність вивчення сучасного стану реформування місцевого самоврядування в Україні є тим більшою зараз, коли в розвитку об'єднаних територіальних громадах починається принципово новий етап. Причому початок цього етапу визначають різнохарактерні внутрішні й зовнішні чинники. При об'єднанні територіальних громад необхідно враховувати практичну можливість і економічну ефективність рішення питань місцевого значення. Раціональним рішенням є включення до переліку обов'язкових критеріїв (після можливого об'єднання територіальних громад) таких чинників, як наявність власної бази оподаткування, необхідної виробничої та соціальної інфраструктури, комунального майна і мінімального місцевого бюджету.

Отже, питання, що стосуються об'єднання територіальних громад, потрібно вирішувати комплексно і в кожному конкретному випадку індивідуально. Але незаперечним є той факт, що реформування місце-

вого самоврядування є необхідним з огляду динаміки правовідносин, певних тенденцій до новацій в законодавстві, зміни потреб громадян, чіткої постановки цілей і завдань (та їх виконання) на місцевому рівні й багато чого іншого.

Таким чином, подальший розвиток національної територіальної громади, як і в державах-членах ЄС, пов'язується з ідеєю «... утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [98].

Наразі у зв'язку з процесом добровільного об'єднання територіальних громад виникає наступне питання – щодо проміжного рівня адміністративно-територіального устрою – районів. Концепцією обґрунтовано, що територіальні основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади повинні діяти з метою забезпечення доступності та надання належної якості публічним послугам. Відповідно до мети, Концепцією сформовано критерії для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави, що складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь).

Відповідно до Концепції, на кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

- на базовому рівні – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;
- на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;
- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

З цією метою на першому етапі Концепції передбачається у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними.

Практичне відпрацювання протягом 2015–2017 років механізмів управління і фінансування стане базовою передумовою для подальшого розвитку місцевого самоврядування.

Після реалізації першого етапу 2014 року буде розглянуто питання подальшої реалізації принципу субсидіарності, тобто розмежування функцій місцевого державного управління й самоврядування (з передачею функцій), опрацьовано питання формування бюджету та комунальної власності органів самоврядування, а також подальша оптимізація адміністративно-територіальних одиниць на сільському рівні (з метою збільшення потенціалу для формування повноцінного місцевого самоврядування).

Наведені вище заходи дозволять підвищити роль населення у вирішенні питань місцевого значення, стимулювати участь, зацікавленість і відповідальність громадян при прийнятті рішень, зміцнити довіру до органів місцевого самоврядування.

3.2. Сучасний стан і перспективи формування ефективного місцевого самоврядування в Україні в умовах європейської міждержавної інтеграції

На сьогодні місцеве самоврядування в нашій країні пройшло достатній шлях у своєму становленні. Є певний досвід реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. Незважаючи на істотні успіхи муніципальної реформи, досягнуті на першому етапі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, значне число економічних, правових та інституційних проблем місцевого самоврядування все ще чекає свого рішення. Визнавши конституційними основні новели Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, пов'язані з процедурою

формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, автором пропонується визначити конституційно-правовий сенс другого етапу муніципальної реформи.

Відзначивши прогрес формування спроможних територіальних громад і секторальної децентралізації на першому етапі муніципальної реформи, слід сформулювати також певні проблеми, що виникають у процесі імплементації реформи та можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей [58, с. 9]. А отже, другий етап муніципальної реформи характеризується посиленою увагою до вирішення питань підвищення ефективності місцевого самоврядування. У затвердженій наприкінці 2015 року Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (на період до 2020 р.) місцеве самоврядування визнається як важливий ресурс подальшого розвитку країни [181]. В якості однієї з характеристик інституціонального середовища – як основи переходу до інноваційного соціально орієнтованого типу розвитку країни визначено ефективність місцевого самоврядування. Метою державної політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Отже, на державному рівні пріоритетним стає вузьке розуміння «ефективності місцевого самоврядування» як основний елемент місцевої демократії. Таким чином, варто з'ясувати напрями та механізми формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади, здатної максимально забезпечити надання якісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

На сьогоднішній день наявність у держав-членів ЄС ефективного місцевого самоврядування, яке відповідає міжнародним стандартам, розглядається як найважливіший показник демократизму існуючого державного режиму. Ефективність місцевого самоврядування дозволяє врахувати і пов'язати місцеві інтереси в рамках єдиної держави, передбачає наявність балансу відносин між державою і територіальною громадою. Це означає виборність органів місцевого самоврядування та

їх самостійність у справах місцевого значення. Централізовано визначається (і за потреби змінюється) обсяг місцевої компетенції, а також забезпечується проведення місцевою владою політики, відповідної загальнодержавним інтересам. Кінцевим результатом стає «узгодження інтересів держави та територіальних громад» [98].

Отже, актуальними науково-прикладними напрямками досліджень для оцінки переваг і недоліків формування ефективного місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи та вироблення заходів щодо вдосконалення цього інституту є:

- 1) розмежування повноважень між рівнями публічної влади;
- 2) оптимізація функцій органів місцевої влади та підвищення якості надаваних послуг;
- 3) фінансово-економічне забезпечення повноважень;
- 4) стратегічне управління розвитком територіальної громади й оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Таким чином, другий етап реалізації Концепції [98] характеризується вдосконаленням механізмів стимулювання органів місцевого самоврядування з метою ефективного здійснення їх повноважень і створення максимально сприятливих умов для комплексного соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування. Сутністю «місцевого розвитку» чи «розвитку територіальних громад» є створення максимально можливих комфортних умов для проживання мешканців населеного пункту – села, селища, міста, об'єднаної територіальної громади – починаючи з територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа. Поняття «розвиток територіальних громад» – має на увазі процес безперервного зростання впродовж наперед зазначеного шляху. Відзначимо, що «розвиток громад» означає більше, ніж економічний розвиток.

Створення ефективного місцевого самоврядування та подальший його розвиток багато в чому залежить від наявності всього комплексу необхідних нормативно-правових актів, які забезпечують правову, організаційну та економічну основу самоврядування [32, с. 147]. Однак слід зауважити, що за роки незалежності України було накопичено чималу юридичну базу – понад 2200 законодавчих та інших нормативно-правових актів вищої юридичної сили, де визначаються основи місцевого самоврядування. Безумовно, в такій кількості документів дуже важко орієнтуватися без відповідної кваліфікації та певного досвіду.

Тому потреба в систематизації й оптимізації правової бази у цій сфері давно назріла.

Але з іншого боку, в Україні запроваджено муніципальну реформу, на концептуальних засадах визначену в 2014 році. Реформа вимагає не тільки перегляду чинного корпусу відповідних нормативно-правових актів, а й прийняття нових законів, як це передбачено Концепцією.

У період 2014-2016 років законотворча діяльність, спрямована на реалізацію реформи місцевого самоврядування, відбувалась досить активно. Прийнято закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [163], «Про співробітництво територіальних громад» [174], «Про засади державної регіональної політики» [161]. Для забезпечення фінансової децентралізації внесено важливі зміни до Бюджетного [157; 159] та Податкового [158] кодексів, а також ряд інших законів, спрямованих на децентралізацію в різних сферах.

Окреслення конкретних орієнтирів здійснення муніципальної реформи та визначення засобів її реалізації інституалізуються у Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленому парламентом ще 4 червня 2015 року (далі – План) [189]. План законодавчого забезпечення реформ в Україні покликаний стати базовою платформою реалізації Верховною Радою України політико-правових засад розвитку суспільства і держави, інструментом досягнення цілей стратегічних реформ в Україні. Згідно цього Плану, пріоритетними напрямками удосконалення правового регулювання суспільних відносин на місцевому рівні є визначення на засадах системності та взаємоузгодженості забезпечення ефективності реформування місцевого самоврядування. Задля реалізації цих напрямків перед державою стоять наступні завдання:

- на підставі програмних документів, міжнародних зобов'язань України, громадських і наукових ініціатив сформувати законодавчі орієнтири для здійснення муніципальної реформи;
- диференціювати узагальнені законодавчі пропозиції щодо запровадженої муніципальної реформи;
- визначити часові межі (терміни) законодавчого забезпечення муніципальної реформи.

Відзначимо, що ряд законів, визначених Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні (в розділі 3 «Регіональна політика та децентралізація»), ще досі не реалізовано. Отже, досягнення поставленої мети, а саме – ухвалення деяких ключових законопроектів щодо де-

централізації влади у ВРУ, залишається невиправдано повільним. Так, із запланованих 11-ти законопроектів прийнято тільки один. Так само склалася справа і з першочерговими законопроектами щодо реалізації муніципальної реформи, розробленими Кабінетом Міністрів України.

Однією із найбільших проблем правової сфери є зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Внесення змін до Конституції – головна умова імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування в Українське законодавство. А отже, наступний крок розвитку місцевого самоврядування – це внесення змін до Конституції України, щоб на законодавчому рівні зафіксувати зміни, які були досягнуті в ході пройдених етапів муніципальної реформи, та зробити ці зміни незворотними:

1. Насамперед постає завдання створення дієвого місцевого самоврядування в умовах проголошеного Конституцією України принципу його самостійності, що є, як і раніше, одним із ключових і найбільш актуальних на сьогоднішній день питань. Звісно ж, що вирішення цього питання можливе лише тільки після чіткого конституційного визначення правової природи місцевого самоврядування. Унаслідок того, що базові документи закріплюють три різні концепції місцевого самоврядування, правовий статус місцевого самоврядування залишається нечітко визначеним. Це не дозволяє сформулювати механізми побудови ефективного місцевого самоврядування, яке буде діяти в інтересах і громадянського суспільства, і держави одночасно. Місцеве самоврядування повинно бути засобом реалізації як мінімум трьох цілей: забезпечення децентралізації в державному управлінні; розвитку демократичних засад у вирішенні питань місцевого значення; підвищення ефективності в регулюванні та управлінні суттєвою частиною публічних справ.

2. Наступні зміни до Конституції мають визначити чітке розмежування повноважень різних ланок системи місцевого самоврядування та органів державної влади, невизначеність щодо яких ускладнює процес побудови ефективного механізму взаємодії між органами державної влади і місцевого самоврядування. Критерії ефективності повинні спиратися на конкретні повноваження публічної влади, відповідно має бути чітким розмежування повноважень між різними рівнями публічної влади, заснованим на базових принципах субсидіарності та децен-

тралізації. Однією з основних цілей реформи місцевого самоврядування було чітке розмежування повноважень:

- у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [98].

Зміни до Конституції України в частині місцевого самоврядування щодо децентралізації передбачають: створення умов для формування дієздатних територіальних громад і забезпечення повсюдності місцевого самоврядування; послаблення конфліктного потенціалу у відносинах між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у спосіб розмежування їх компетенцій відповідно до принципу субсидіарності; відмову від делегування повноважень районних і обласних рад органам виконавчої влади [104]. Нарешті, потрібно забезпечити повноцінне самоврядування на рівні регіональному та субрегіональному, передбачивши право обласних і районних рад формувати власні виконавчі органи.

3. Наступні зміни до Конституції мають відповідати європейським стандартам місцевого самоврядування, а саме – визначення поняття «місцеве самоврядування» у ст. 140 Конституції України повинно бути узгоджено зі ст. 3 Європейської Хартії, відповідно до якої потрібно визначити місцеве самоврядування не тільки правом, але й реальною спроможністю територіальної громади самостійно або за допомогою відповідальних органів або посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати регулювання й управляти суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією і законами України. Таким чином, з метою вдосконалення правового регулювання взаємовідносин державних органів і органів місцевого самоврядування необхідно на рівні конституційних засад закріпити, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. З цього приводу Конституційний Суд України у п. 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, посилаючись на інше своє Рішення від 26 березня 2002 року, де ним було визначено політико-правову природу органів місцевого самоврядування, які не є органами державної влади,

а представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції та законах України (пп. 4, 5 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) і далі у п. 3 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2009 р., – вказує на ознаки місцевого самоврядування, зазначаючи, що гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами ст.ст. 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України. З аналізу вказаних конституційних положень, на думку Конституційного Суду України, вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Водночас у Рішенні від 16 квітня 2009 р. зазначено, що такі ж положення закріплено у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручено жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [196].

4. Визначити в аспекті системно-структурної організації муніципальної влади, що провідним конституційним суб'єктом є не органи та посадові особи, а територіальна громада, спроможна самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення на підставі власної й достатньої матеріально-фінансової бази та на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

5. Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування є формування та розвиток територіальних громад як

самостійних і дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Методологічною основою реалізації різноманітних місцевих інтересів є визначення сфери відання муніципальної влади, тобто формування предметної підвідомчості органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади на місцях за принципом субсидіарності, згідно з яким держава не повинна брати на себе ті питання, які можуть успішно вирішуватися безпосередньо на місцях. Таким чином, у процесі конституційної модернізації одним із головних завдань щодо вдосконалення місцевого самоврядування має стати визначення конституційного обсягу компетенції територіальних громад.

6. Встановлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування, а також визначення порядку судового захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування. З метою подолання цих негативних явищ вважаємо за потрібне встановити конституційні гарантії їх реалізації, надати органам місцевого самоврядування право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо питань, які стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.

Внесення змін до Конституції України забезпечить правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [197]. Схвалений План законодавчого забезпечення реформ в Україні від 4 червня 2015 року № 509-VIII [189] визначив ряд законопроектів, які вже готуються на розгляд у Верховній Раді України:

1) нова редакція закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який повинен, по-перше, забезпечити місцеве самоврядування базового рівня реальними повноваженнями на підставі принципу субсидіарності, що забезпечить ефективне і максимально близьке до громадянина надання публічних послуг. По-друге, визначити перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня за результатами публічного обговорення, наділення районних і обласних рад власними виконавчими органами. По-третє, встановити

повноваження органів місцевого самоврядування повними і виключними. Запровадити прозорі механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечитимуть принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань. Забезпечити принцип, відповідно до якого на одній території може існувати не більше одного органу самоврядування одного рівня та повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад. В четверте, запроваджувати зміни територіальних меж громад виключно з урахуванням попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад;

2) нова редакція закону «Про місцеві органи виконавчої влади», який повинен повною мірою відобразити принцип децентралізації, сприяти запровадженню повноцінного місцевого самоврядування на рівні районів і областей у спосіб створення виконавчих органів відповідних рад, які можуть перебрати на себе частину повноважень центральних органів виконавчої влади;

3) нова редакція закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [162], відповідно до якого встановлюється трирівнева система адміністративно-територіального устрою України (регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів), визначається порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, зміни їх меж, віднесення населених пунктів до тих чи інших категорій;

4) зміни до Бюджетного та Податкового кодексу щодо закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів і розширення дохідної бази місцевих бюджетів, забезпечивши при цьому визначення єдиних нормативів відрахувань з податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток суб'єктів приватного сектору економіки за кожним видом місцевих бюджетів;

5) зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади й органами місцевого самоврядування, а також їх розподіл між органами місцевого самоврядування різного рівня, внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо транскордонного та регіонального співробітництва місцевих і регіональних органів влади (нова редакція закону «Про органи самоорганізації населення», нова редакція закону «Про службу в орга-

нах місцевого самоврядування», внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про муніципальну варту»).

Отже, першим основним викликом для законодавчого регулювання у сфері місцевого самоврядування є проблема щодо прийняття законів.

За таких обставин складається ситуація, коли муніципальна практика йде попереду законодавчого процесу, фіксуючи недоліки й колізії правового регулювання, законодавче усунення яких значно відстає. У поточному формуванні нормативно-правової бази документи Кабінету Міністрів фактично замінюють собою законодавчі акти.

Незважаючи на те, що закінчуються визначені терміни реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, потенціал цього документа ще не вичерпано, тому слід розглянути можливість продовження термінів його дії та прискорення реалізації його положень.

Якщо згадати правову історію упровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, то в процесі двох етапів реформування місцевого самоврядування можна поставити певні логічні точки, осмислити певні основні досягнення і нововведення муніципальної реформи, започаткованої ще у 2014 році, спробувати визначити той стан побудови сучасної системи місцевого самоврядування, в якому перебуває наразі країна.

Формування законодавчо-нормативної бази та забезпечення реалізації муніципальної реформи в Україні за європейськими стандартами реформування місцевого самоврядування дає змогу дійти висновку, що інституційні перетворення за принципами децентралізації та субсидіарності відбувалися за такими основними напрямками:

1. Створення нового механізму формування спроможних територіальних громад шляхом їх об'єднання. За 23 роки, що минули з часу прийняття Конституції України, яка законодавчо відокремила місцеве самоврядування від державної влади, територіальними громадами накопичено багатий і різносторонній досвід самостійного соціально-економічного розвитку територіальних громад у нових умовах. Прийнятий у 2015 році базовий закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [163] встановив принципи, основні умови, порядок, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Реалізація цього закону сприяє формуванню дієздатної територіальної громади та ефективному розвитку місцевого

самоврядування, що своєю чергою забезпечує надання якісних базових соціальних і адміністративних послуг населенню, поліпшує умови сталого розвитку відповідних територій, цільове використання бюджетних коштів та інших ресурсів.

2. Створення конституційних засад для реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Комплексне реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні потребує негайного внесення змін до Основного Закону. З метою розробки пропозицій щодо внесення змін було створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентіві України, яка підготувала проект змін до Конституції щодо децентралізації влади. 31 серпня 2015 р. відбулося попереднє схвалення Верховною Радою України проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [177]. Особливу увагу зосереджено на питаннях конституційної модернізації системи адміністративно-територіального устрою України, яку складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Запропоновані зміни передбачають посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, зокрема, що громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України. Також зміни до Конституції передбачають децентралізацію влади, розподіл повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, підзвітність і підконтрольність місцевих органів виконавчої влади, запровадження інституту префекта; закріплено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування.

3. Визначено курс на євроінтеграцію, що стало ключовим орієнтиром для реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації та субсидіарності. 7 лютого 2019 р. Президентом України було підписано проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» [156], тим самим «підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України».

4. Створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень:

- внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [157], що встановило відносини між державним бюджетом і бюджетами об'єднаних територіальних громад. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів дозволив розширити дохідну базу місцевих бюджетів шляхом зарахування плати за надання адміністративних послуг, державного мита, збільшення відсотка зарахування екологічного податку, закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. Було запроваджено нові види трансфертів, нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками тощо;
- внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [154], відповідно до яких місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок і податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі); вирішено питання встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі;
- прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» [159], відповідно до якого формування та використання бюджетів ОТГ відбувається за законом і перспективним планом формування територій громад області; запроваджено нові види трансфертів – це базова дотація, освітня субвенція, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація [231]. Таким чином, ОТГ отримують підтримку від держави як субвенцію на формування означеної інфраструктури (згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної формації) з коштів Державного фонду регіонального розвитку, а також завдяки іншим субвенціям і дотаціям із державного бюджету, якщо є підстави для надання та отримання визначених міжбюджетних трансфертів;

- прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» [154; 158], в якому сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, мають розширене коло повноважень на участь у податкових відносинах, у тому числі щодо встановлення місцевих податків і зборів, а також надання податкових пільг;
- Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» [185] удосконалено механізм розподілу субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій, що спричинило відсутність прямої залежності між обсягами наданих субвенцій на соціально-економічний розвиток, сумою на одну особу та часткою адміністративно-територіальних одиниць, яким направлено ці кошти, що є негативним аспектом розподілу коштів державного бюджету. Надання коштів для забезпечення соціально-економічного розвитку громад і регіонів має відбуватися на основі комплексного стратегічного планування розвитку держави, регіонів і громад. При цьому, відповідно до «Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій», затвердженого Постановою КМУ № 106 [188], субвенція надається для забезпечення здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Основних аспектів обрання таких адміністративно-територіальних одиниць не названо, що автоматично сприяє розвитку корупції та неефективному розподілу коштів. Вірним є поєднання умов надання субвенції та стратегічних планів розвитку регіонів, зокрема через доповнення п. 3 Порядку: «Субвенція надається для забезпечення здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, які визначені відповідно стратегіями розвитку регіонів та планами заходів з їх реалізації,

планами соціально-економічного розвитку територіальних громад»;

- Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад» [183] встановлено, що субвенція надається для створення або модернізації інфраструктури ОТГ і може спрямовуватися на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності (у тому числі на виготовлення проектної та містобудівної документації);
- прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики» [161], який визначає, що в кожному регіоні треба розробляти регіональну стратегію розвитку та план заходів її реалізації. Такий документ має бути не декларативним, як це здебільшого траплялося в процесі побудови таких стратегій регіонального розвитку відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [175], а таким, що максимально працюватиме на розвиток територій. Відповідно досвіду Європейського Союзу, такі стратегії обов'язково повинні мати свої операційні програми – плани реалізації цих стратегій, без яких вони не можуть бути реалізовані. Всі громади мають бути зацікавленими щодо участі в розробленні регіональної стратегії розвитку та підготовці проектів регіонального розвитку. Фінансування отримуватимуть ті проекти регіонального розвитку, які відповідають стратегії розвитку регіону та є в плані її реалізації. Ідеї проектів мають відповідати пріоритетам Державного фонду регіонального розвитку;
- прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014 № 1508–VII) [174] для підвищення якості практичної реалізації механізму співробітництва громад, який визначив принципи, форми, процедуру організації співробітництва. Формами співробітництва є: делегування повноважень; реалізація спільних проектів; спільне фінансування інфраструктурних проектів; утворення спільних комунальних підприємств; утворення спільного органу управління (служби).

5. Законодавче забезпечення децентралізації функцій і повноважень органів влади у сфері надання адміністративних послуг, зокрема:

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [184];
- розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізація надання адміністративних послуг [151] щодо реєстрації місця проживання; надання відомостей з Державного земельного кадастру; робота з документами, які підтверджують громадянство; створення реєстру територіальних громад, обмін відомостями між реєстрами територіальних громад і передання інформації до Єдиного державного демографічного реєстру тощо.

Отже, реалізація муніципальної реформи на сьогоднішній день забезпечила формування законодавчо-нормативної бази за такими напрямками:

- створено сучасну модель територіальної організації місцевого самоврядування завдяки об'єднанню територіальних громад;
- сформовано органи ОТГ;
- розроблено та затверджено стратегічні комплексні плани соціально-економічного розвитку ОТГ;
- збудовано міжбюджетні відносини;
- реалізуються повноваження органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення;
- органи МСУ активно беруть участь у здійсненні соціальної політики;
- через органи МСУ ефективно здійснюється представництво інтересів громадян на місцевому рівні.

Однак слід відзначити, що не зважаючи на суттєві зміни, досягнуті у процесі створення законодавчого та інституційного підґрунтя для реалізації муніципальної реформи, багато питань залишилось неврегульованими та потребують подальшого удосконалення й правового врегулювання. До невирішених проблем можна віднести:

- завершеність формування територіальної основи місцевого самоврядування;

- визначення правового статусу територіальних громад;
- забезпечення принципу субсидіарності,
- забезпечення принципу децентралізації завдяки зменшенню фінансової залежності територіальних громад і регіонів від центру, що призведе до подальшого зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування;
- виявлення і реалізація прихованого та недооціненого потенціалу регіону, району, об'єднаної територіальної громади завдяки пошуку проектів і результатів для реалізації такої мети. Кожен регіон повинен мати можливість профінансувати, виявити та реалізувати цей прихований і недооцінений потенціал розвитку кожного регіону, району, об'єднаної територіальної громади
- забезпечення фінансової підтримки новим об'єднаним територіальним громадам, утвореним у рамках реформи місцевого самоврядування, з метою створення центрів надання адміністративних послуг;
- формування сучасної бази регіонального планування завдяки розробці Регіональної стратегії розвитку регіонів, що має відповідати Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [187]. Без такої регіональної стратегії та плану заходів щодо її реалізації регіони не зможуть отримати фінансування з Державного фонду регіонального розвитку;
- зважаючи на досить невисокий рівень надання субвенції на соціально-економічний розвиток бюджетам об'єднаних територіальних громад, слід звернути увагу на особливості надання субвенції формування інфраструктури ОТГ;
- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування;
- унормування ситуації щодо реалізації права власності територіальних громад на комунальне майно та забезпечення його ефективного використання;
- законодавчого та нормативного забезпечення реформування галузей щодо надання базових соціальних послуг населенню;
- формування механізмів місцевої демократії, що забезпечать відповідальність органів місцевої влади як перед державою, так і перед членами відповідних громад;

- запровадження нових принципів і механізмів служби в органах місцевого самоврядування на підставі європейських принципів публічної служби тощо.

Отже, як бачимо, реформування місцевого самоврядування в Україні та створення законодавчого й інституційного підґрунтя для реалізації муніципальної реформи відбувається з великими труднощами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. І серед них слід назвати неузгодженість, несистематизованість, неповноту і непослідовність законодавства у сфері місцевого самоврядування й практики його застосування. Важливо врахувати, що під впливом динамізму суспільних відносин змінюється й сам нормотворчий процес, який повинен все більш оперативно реагувати на зміни в суспільному житті. Це означає, що формування ефективного місцевого самоврядування та подальший його розвиток має бути заснованим на концептуальній та стратегічній програмі, без чого нормотворчість втрачає змістовний сенс і системність. Невирішення найнеобхідніших проблем розвитку територіальної громади, невиявлення їх особливостей і ресурсного потенціалу гальмує вирішення таких юридичних проблем, як визначення правового статусу територіальних громад, розподіл повноважень між різними рівнями органів влади, координація функцій за допомогою нормативних правових актів, які багато в чому позбавлені практичної користі, через що неодноразово доповнюються або змінюються. Отже, основні проблеми, які належить вирішувати протягом найближчого майбутнього, є різномірними. Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р План Заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки [148] визначив головні завдання з реалізації нової муніципальної реформи на 2019–2021 роки, виконання деяких з них носить суто технічний характер, інші потребують концептуального опрацювання.

Практична реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [98] виявила ряд загальних проблем, пов'язаних не лише з питаннями територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, а й зі способами формування органів місцевого самоврядування та перерозподілом повноважень у добровільно новоутворених територіальних громадах. Практики місцевого самоврядування, експерти та дослідники, що займаються аналізом

даних проблем, неодноразово відзначали, що одним із перших кроків на шляху їх вирішення є вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування. Все це робить актуальним аналіз проблем реалізації муніципальної реформи в Україні, який вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реформи, особливо на етапі її практичного впровадження, за такими напрямками:

1. Подальша успішна реалізація муніципальної реформи вимагає формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів:

- внесення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, а також зміни деяких положень Основного Закону щодо адміністративно-територіального устрою;
- розроблення та прийняття базового закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», що дозволить системно завершити децентралізацію в Україні та провести місцеві вибори 2020 року на основі нового устрою. Головне науково-експертне управління насамперед зазначало, що прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій є давно назрілою необхідністю, яка випливає із вимоги п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, проте до цього часу це питання не вирішено. І нагальним завданням суб'єктів права законодавчої ініціативи є саме прийняття вказаного закону, а не внесення дрібних фрагментарних змін до чинного законодавства, які, по суті, відкладають прийняття базового законодавчого акту [45]. Адміністративно-територіальний устрій України повинен ґрунтуватися на наступних принципах: забезпечення цілісності території України; облік історично сформованої системи розселення на всій території України; врахування принципів територіальної організації місцевого самоврядування в Україні; оптимізація системи державного і муніципального управління на території України; збалансований соціально-економічний розвиток ОТГ; врахування думки населення з питань процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо. Отже, законом має бути визначено принципи, на яких ґрунтується адміністративно-територіальний устрій Украї-

ни, система адміністративно-територіальних одиниць, категорії та типи населених пунктів, інших територіальних утворень, повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів;

- розроблення та прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з унормуванням забезпечення формування ефективного місцевого самоврядування за принципом децентралізації та перерозподілу повноважень між державними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності;
- розроблення, внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, передбачивши охоплення ними 100 % території області з урахуванням міст обласного значення, Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214, та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів відповідних актів;
- розроблення Кабінетом Міністрів України рекомендацій стосовно вимог сьогодення щодо впровадження європейських стандартів адміністративно-територіального устрою районного рівня, а також розроблення згодом пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового і районного рівнів областей згідно з рекомендаціями;
- розроблення проекту нормативно-правового акту щодо порядку формування територіальної підстави для діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в областях;

2. Подальша успішна реалізація муніципальної реформи передбачає подальшу децентралізацію, передачу повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності:

- розроблення нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації по-

вноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів з урахуванням принципу субсидіарності;

- проведення функціонального обстеження структурних підрозділів обласних, районних держадміністрацій з метою визначення їх оптимальної структури та чисельності працівників для здійснення повноважень місцевих органів виконавчої влади з урахуванням створення об'єднаних територіальних громад;

3. Подальша успішна реалізація муніципальної реформи передбачає створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування:

- головна причина недостатньої ефективності місцевого самоврядування полягає в тому, що в діючому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» фінансово-економічні основи місцевого самоврядування були сформульовані в найзагальнішому вигляді. Автор вбачає за доцільне врегулювати ці питання окремим законом «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Україні». Цей закон має бути розроблений з урахуванням норм Конституції України, закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного та Податкового кодексу, який регулює фінансово-економічну основу місцевого самоврядування, порядок наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, порядок передачі державної власності в комунальну власність, оптимізації міжбюджетного регулювання;
- розроблення проекту нормативно-правового акту щодо затвердження державних стандартів з урахуванням описових і вартісних нормативів за кожним із делегованих повноважень державою місцевому самоврядуванню у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю;
- розроблення проекту нормативно-правового акту щодо визначення механізмів здійснення розрахунків вартості надання послуг на місцевому рівні відповідно до державних соціальних стандартів і нормативів за кожним із делегованих державою повноважень.

4. Подальша успішна реалізація муніципальної реформи передбачає упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування:

- розробити та прийняти нову редакцію проекту Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яким би було передбачено зменшення заходів і упорядкування системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

5. Подальша успішна реалізація муніципальної реформи передбачає розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів:

- розроблення та прийняття проекту Закону «Про місцевий референдум»;
- розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві вибори” щодо забезпечення представництва громадян в раді громади, а також територіальних громад – в районних і обласних радах»;
- розроблення рекомендацій щодо статуту територіальної громади.

Отже, з вищенаведеного можна побачити, що досягнення мети муніципальної реформи є неможливим без комплексного та системного правового забезпечення реформування місцевого самоврядування, яке принципово має бути засноване на ідеології цілісності та якісно новому алгоритму конституційно-правового регулювання правовідносин у сфері місцевого розвитку. У зв'язку з цим можна виокремити такі рівні законодавчого забезпечення:

- перший рівень характеризує інституційні перетворення, пов'язані з системними реформами місцевого самоврядування, що своєю чергою повинно призвести до внесення необхідних змін у чинну Конституцію;
- другий рівень характеризується законодавчо-спеціалізованими перетвореннями у сфері місцевого самоврядування, що призводять до прийняття нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади» та іншого спеціалізованого законодавства, відсутність якого унеможлиблює повноцінне й ефективне функціонування системи місцевого самоврядування;
- третій рівень характеризується законодавчо-галузевими перетвореннями, що опосередковано зачіпають сферу місцевого самоврядування та пов'язані із внесенням змін до законодавства у

сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту.

Такий комплексний характер законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування, разом із внесенням змін до Основного Закону у сфері децентралізації місцевого самоврядування та оптимізації адміністративно-територіального устрою, дозволить провести структурні реформи, необхідні для України.

Наразі відбувається новий етап реформування місцевого самоврядування, пов'язаний з перерозподілом питань місцевого значення та повноважень, розмежуванням предметів відання і компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Основна мета наступного етапу муніципальної реформи – надати та забезпечити населенню можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, включаючи володіння, користування й розпорядження муніципальною власністю. Для досягнення цієї мети необхідно прийняти нову редакцію проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому передбачити вирішення наступних завдань:

- 1) закласти правові основи побудови системи місцевого самоврядування в нашій країні на принципах і нормах Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також розвивати основні правові ідеї та принципи Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

- 2) визначити територіальні основи місцевого самоврядування;

- 3) визначити, відповідно до територіальних основ, коло питань місцевого значення, які б могли вирішувати відповідні територіальні громади, а також повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення цих питань;

- 4) визначити чіткі правові параметри структури місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування та їх взаємодії між собою, щоб вона давала оптимальні можливості для здійснення громадянином і населенням територіальної громади своїх прав на отримання якісних публічних послуг, а отже, була оптимальною для здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень. При цьому слід мати на увазі, що відповідно до Конституції структура

органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно (ч. 1 ст. 141);

5) надати гарантії участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, в тому числі через розвиток територіального громадського самоврядування, прямі форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, прозорість для громадян процедури прийняття та виконання рішень органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

6) встановити ефективний механізм контролю й нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та його посадових осіб як з боку населення, так і з боку держави;

7) встановити досить ефективні й реально дієві механізми відповідальності органів місцевого самоврядування та його посадових осіб як перед громадянами, так і перед господарюючими суб'єктами, іншими юридичними особами, а також перед державою;

8) встановити гарантії самостійності діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення своїх повноважень;

9) визначити чіткі механізми судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

10) звернути увагу, що новий закон має встановити й використовувати такий набір понять і термінів, за допомогою яких можна було б юридично точно сформулювати норми, що відповідають цілям і завданням нового Закону.

Висновки до розділу 3

Узагальнивши напрями, результати та перспективи реалізації муніципальної реформи в Україні в контексті міждержавної інтеграції, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації та пропозиції:

1. Досвід держав-членів Європейського Союзу показує, що такий складний, комплексний і багатогранний процес, як муніципальна реформа, вимагає ретельної розробки власної моделі її реалізації з урахуванням політичних, економічних, соціальних умов кожної держави.

2. На сучасному етапі реформування місцевого самоврядування, в Україні відбувається інституціональна трансформація механізмів

функціонування всіх рівнів влади, в тому числі й місцевого. З метою адаптації до європейських стандартів місцевого самоврядування, вирішення накопичених протиріч і подальшого розвитку цього інституту, в 2014 році було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою передбачається здійснення масштабних перетворень, що зачіпають практично всі аспекти функціонування інституту місцевого самоврядування – систему органів, територіальні й економічні основи місцевого самоврядування, повноваження, функції місцевої влади та форми здійснення населенням місцевого самоврядування, можливості державного контролю за діяльністю інституту місцевого самоврядування. Такий комплекс заходів, який прийнято позначати терміном «муніципальна реформа», фактично відображає реалізацію зазначених у Концепції процесів реформування місцевого самоврядування.

3. Концепцією передбачено два етапи реформування місцевого самоврядування: перший, підготовчий етап (2014 роки), – розширення потенціалу територіальної громади, та другий етап (2015 – по сьогоднішній день), який передбачає створення ефективного місцевого самоврядування.

Перший етап муніципальної реформи істотно відрізнявся від другого етапу тим, що муніципальна реформа була методологічно забезпечена для реалізації Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і методично – розробленою Методикою формування спроможних територіальних громад.

Другий етап муніципальної реформи не забезпечено коректною методологією наукового аналізу, що не дає достатньо повного наукового і фактичного подання правових процесів, які відбуваються в муніципальній сфері у часовому розрізі. Другий етап муніципальної реформи передбачає узгодження інтересів між державою та територіальною громадою, в ній насамперед йдеться: про вироблення узгодженої позиції та підходів підтримки сприятливого життєвого середовища для громадян на місцевому рівні; про узгодження проблем правового та інституційного характеру; а також про узгодженість реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави, що виражається в ухваленні відповідних нормативно-правових актів як центрального, так і локального рівнів національної системи права.

4. Нагальним завданням за таких умов постає проведення цілісної, науково обґрунтованої та системної муніципальної реформи, метою якої є створення системи взаємодії населення, місцевого самоврядування та державної влади, ефективного функціонування якої дозволить забезпечити: підвищення ролі населення, його участі в якісному вирішенні питань місцевого значення; підвищення рівня життя населення в кожному населеному пункті; підвищення політичної стабільності в регіоні й державі в цілому; побудову розвиненого громадянського суспільства, що є основою демократичної, правової та соціальної держави.

5. Актуальна проблема для наступного етапу муніципальної реформи – надати і забезпечити населенню можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, включаючи володіння, користування і розпорядження комунальною власністю. Для досягнення цієї мети необхідно в першу чергу вирішити питання модернізації сучасної системи місцевого самоврядування на конституційному рівні через внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, а також прийняти нову редакцію проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким би було передбачено вирішення наступних завдань: а) закласти правові основи побудови системи місцевого самоврядування в нашій країні на принципах і нормах Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також розвивати основні правові ідеї та принципи Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні; б) визначити територіальні основи місцевого самоврядування, відповідно до територіальних основ – коло питань місцевого значення, які б могли вирішувати відповідні територіальні громади та повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення цих питань; г) визначити чіткі правові параметри структури місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування та їх взаємодії між собою, щоб вона давала оптимальні можливості для здійснення громадянином і населенням територіальної громади своїх прав на отримання якісних публічних послуг, а отже, була оптимальною для здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень; д) надання гарантій участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, в тому числі через розвиток територіального громадського самоврядування, прямих форм участі громадян в

здійсненні місцевого самоврядування, прозорості для громадян процедури прийняття та виконання рішень органами і посадовими особами місцевого самоврядування; е) встановити ефективний механізм контролю та нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування і його посадових осіб як з боку населення, так і з боку держави; є) встановити досить ефективні й реально дієві механізми відповідальності органів місцевого самоврядування та його посадових осіб як перед громадянами, так і перед господарюючими суб'єктами, іншими юридичними особами, а також перед державою; ж) встановити гарантії самостійності діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення своїх повноважень; з) визначити чіткі механізми судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування; и) в новій редакції закону повинно бути встановлено й використано такий набір понять і термінів, за допомогою яких можна було б юридично точно сформулювати норми, які відповідають цілям і завданням нового Закону.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило отримати нове вирішення наукового завдання щодо формування науково-практичної парадигми реформування місцевого самоврядування в Україні з урахуванням практичного досвіду держав-членів ЄС, сучасних реалій організаційно-правових проблем муніципальної реформи та з визначенням тенденцій подальшого формування ефективного місцевого самоврядування в Україні. Врахування досвіду процесів становлення, розвитку та трансформації місцевого самоврядування, які відбувалися в Україні (з моменту її становлення як суверенної незалежної держави з 1991 р.), та на основі аналізу сучасного етапу реформування місцевого самоврядування, яке надало можливість визначити тенденції подальшої реалізації муніципальної реформи, дозволяє підвести підсумки та зробити ряд висновків:

1. Встановлено, що «муніципальна реформа» – це доволі складне, багатогранне явище, яке відображає певний рівень загальнотеоретичної правової думки, особливості стану муніципально-правової науки, стану законодавчих і концептуальних розробок з цього питання, на основі узагальнення яких можна розглянути її в різних практично-прексеологічних дискурсах і оцінити цей феномен з точки зору форми, змісту й суті:

1) визначено, що «муніципальна реформа» за своїм змістом є комплексом організаційно-правових заходів, які призводять до суттєвих змін у системі місцевого самоврядування й обумовлюються суспільними потребами формування за європейськими стандартами та принципами (субсидіарності й децентралізації) ефективного місцевого самоврядування з метою задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад;

2) визначено, що «муніципальна реформа» за формою являє собою зміни, що проводяться в рамках конституційної модернізації системи місцевого самоврядування, мета яких – оновлення або створення нових інституцій, що створюють умови для перетворення суспільних відносин на локальному рівні на сучасних засадах визначення європейських принципів децентралізації, демократії та прав людини;

3) визначено, що «муніципальна реформа» – це, по суті, процес кардинальної, зазвичай тривалої за часом трансформації змісту та форм відповідних сторін суспільного життя на місцевому рівні, муніципально-правових інститутів, окремих структур системи місцевого самоврядування, без порушення при цьому їхніх принципових засад.

2. Встановлено, що муніципальна реформа в системному вдосконаленні місцевого самоврядування передбачає послідовну реалізацію взаємопов'язаних і взаємообумовлених заходів, з метою створення умов для розвитку територіальної громади як однієї з форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування та підвищення вкладу територіальної громади в соціально-економічний розвиток держави. Основними ознаками муніципальної реформи є такі:

- має конкретний юридичний зміст, що становить удосконалення, трансформацію та модернізацію суб'єкта й об'єкта реформи;
- має мету – поліпшення якості життя населення, що вимагає зміцнення основ місцевого самоврядування, вдосконалення форм і методів діяльності. Запропоновані муніципальною реформою нововведення спрямовані на забезпечення розвитку суспільства, тобто вона виступає як прояв загальної тенденції до прогресу в суспільному житті кожної людини;
- муніципальна реформа повинна мати характер поступального, поетапного, еволюційного процесу – не разового заходу, а системи заходів (для кожного заходу має бути визначена мета і завдання, терміни, відповідальні виконавці), яка не знищує позитивних цінностей існуючої системи місцевого самоврядування, але кардинально змінює та вдосконалює її структуру в цілому й окремі інститути зокрема;
- муніципальна реформа – це цілеспрямований процес, який має вольовий характер активних дій, спрямованих на вдосконалення всіх елементів системи місцевого самоврядування;
- муніципальна реформа має хронологічні рамки.

3. Застосування методологічних підходів до пізнання широкої емпіричної бази предмету дослідження дозволило визначити детермінанти суб'єктно-об'єктного складу муніципальної реформи. На підставі аналізу специфіки муніципальної реформи як різновиду правової реформи автор дійшов висновку про діалектичне поєднання суб'єкта й об'єкта цієї реформи: спеціальний суб'єкт – територіальна громада, спеціальний об'єкт – питання місцевого значення. Такий підхід дозволить син-

тезувати статичні елементи (дослідження територіальної громади як системного суб'єкта, тобто його поняття, мети створення, структури, елементів і зв'язку з органами місцевого самоврядування, механізмів функціонування та розвитку) й динамічні (процес залучення населення до вирішення питань місцевого значення), апелювати до ефективного місцевого самоврядування як до сфери надання мешканцям територіальних громад якісних публічних послуг.

4. У генезі реформування місцевого самоврядування, що здійснюється в Україні з моменту її становлення як суверенної незалежної держави, виокремлюються п'ять етапів: 1) перший етап (1990-1993 рр.) – трансформація системи місцевого самоврядування радянських зразків за такими принципами, як визнання місцевого самоврядування, свобода дій органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, врахування думки населення при зміні території місцевого самоврядування, самостійність місцевих органів при вирішенні питання щодо його внутрішніх структур, розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні й делеговані, фінансові гарантії; 2) другий етап (1994-1995 рр.) трансформаційних процесів пов'язується з конституціоналізацією місцевого самоврядування, тобто закріплення цього конституційно-правового інституту в чинному тоді Конституційному договорі 1995 р.; 3) третій етап (1996-2004 рр.) – характеризується прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України, закріплення в ній основоположних засад здійснення влади на місцях і системи місцевого самоврядування в Україні, що дало поштовх до розвитку українсько-європейських відносин шляхом ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування (1997 р.), що вплинуло на подальші трансформаційні процеси системи місцевого самоврядування за європейськими стандартами; 4) четвертий етап (2004-2014 рр.) – започатковано першу спробу конституційної модернізації місцевого самоврядування шляхом прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1); 5) п'ятий етап (2014-по теперішній час) – новий період в сучасній реформі місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності, характеризується прийняттям 1 квітня 2014 року Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з метою закріплення єдиних напрямків державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та механізмів її реалізації, яка, по суті, є програмою дій, тим механізмом, який сприятиме здійсненню реформи

місцевого самоврядування, мета якої – забезпечення життєво важливих інтересів кожного громадянина.

5. Виходячи з концептуально-методологічних засад, можна констатувати, що: 1) у формально-юридичному розумінні, «концепція» муніципальної реформи – це базовий документ, з урахуванням якого будуть розроблятися нормативні правові акти у сфері місцевого самоврядування з метою найповнішого забезпечення прав та законних інтересів територіальної громади; 2) у практично-праксіологічному (прикладному) прояві «концепція» муніципальної реформи уявляє собою систему заходів, спрямованих на реалізацію довгострокових пріоритетів, цілей, завдань, напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування.

6. Встановлено, що під впливом європейських стандартів місцевого самоврядування чинне українське законодавство у сфері правового забезпечення здійснення муніципальної реформи трансформується за допомогою міжнародно-правових і національних способів впровадження, які полягають: по-перше, у створенні умов для належної імплементації та гармонізації європейських стандартів місцевого самоврядування; по-друге, в можливості їх впливу на виконання міжнародних зобов'язань, зокрема реформування місцевого самоврядування за європейськими стандартами.

Комплексне науково-практичне дослідження змісту впливу європейських правових стандартів дозволяє стверджувати, що воно є одним із проявів процесів у сфері місцевого самоврядування, а наслідками цих процесів є проведення системних, структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Не зважаючи на інтеграційний процес у ЄС щодо спільного міждержавного обрання вектору регулювання в сфері місцевого самоврядування, кожна держава обирає власний шлях реформування місцевого самоврядування, тобто залишає за собою беззаперечне пріоритетне право обрання конкретної політики в окремо взятій сфері, зберігаючи свою незалежність та суверенність у вирішенні внутрішньодержавних питань.

7. На підставі проаналізованого досвіду муніципальних реформ в умовах європейської міждержавної інтеграції резюмовано, що національна система місцевого самоврядування зазнала в обов'язковому порядку трансформаційних процесів, відповідно до норм Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме: розмежування повноважень між рівнями публічної влади; оптимізації функцій органів місцевої

влади та підвищення якості наданих послуг; фінансово-економічного забезпечення повноважень; стратегічного управління розвитком територіальної громади й оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

8. Доведено, що муніципальна реформа є однією з провідних реформ у багатьох державах-членах ЄС, включаючи Україну, яка прагне увійти до європейського співтовариства, що обумовлюється суспільними потребами формування ефективного місцевого самоврядування за європейськими стандартами та територіальної організації влади за принципами субсидіарності й децентралізації. З практикологічної точки зору особливу увагу слід приділяти європейським країнам з традиційними децентралізованими системами. В результаті запозичення чи орієнтації на парадигмальний базис формування ефективного місцевого самоврядування розвинених держав-членів ЄС в умовах децентралізації влади, актуальним для України є досвід:

1) західно-європейських країн (Великобританія, Франція, Італія, Іспанія) після впровадження демократичної децентралізації у Великій Британії, де надання соціальних послуг було децентралізовано з метою наближення їх до місцевого населення. В деяких державах-членах ЄС (Франція) контрольні функції префектів щодо діяльності органів місцевого самоврядування було скасовано або суттєво послаблено;

2) східно-європейських країн (Болгарія, Польща), що передбачає комплекс заходів з організації управління на місцевому рівні, головною метою яких є поступовий перехід від адміністративної децентралізації до демократичної децентралізації, спрямований на передачу повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, створення інституційних умов для забезпечення спроможності місцевого самоврядування;

3) північно-європейських країн (Данії, Норвегії, Фінляндії і Швеції), де процес децентралізації спрямовано на посилення місцевого та регіонального самоврядування. Досить актуальною для формування децентралізаційних процесів в Україні є модель місцевого самоврядування в північно-європейських країнах, яка базується на принципах децентралізації та субсидіарності, законодавчо визначаються лише повноваження органів державної влади, а решту питань відносять до компетенції органів місцевого самоврядування;

4) країн Балтії (Естонія, Литва, Латвія), де було ліквідовано радянський тип організації місцевої влади і почалося формування місцевого

самоврядування. Метою всього реформування місцевої влади в країнах Балтії є наближення до європейських стандартів формування ефективного місцевого самоврядування, притаманних системам місцевого самоврядування більшості демократичних держав Західної Європи: визначення статусу місцевих органів влади в національних конституціях і законодавчих актах, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, розмежування повноважень державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, запровадження принципів субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування; підвищення рівня прозорості й ефективності в управлінні публічними фінансами, відповідні зміни міжбюджетних відносин; надання якісних послуг населенню.

9. Доведено, що другий етап реалізації Концепції характеризується вдосконаленням механізмів стимулювання органів місцевого самоврядування з метою ефективного здійснення їх повноважень і створення максимально сприятливих умов для комплексного соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування. Сутністю «місцевого розвитку» чи «розвитку територіальних громад» є створення максимально можливих комфортних умов для проживання мешканців населеного пункту – села, селища, міста, об'єднаної територіальної громади, – починаючи з територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа. Поняття «розвиток територіальних громад» – це процес безперервного зростання впродовж наперед заданого шляху. Відзначимо, що розвиток громад означає більше, ніж економічний розвиток. Процес створення ефективного місцевого самоврядування та подальшого його розвитку багато в чому залежить від наявності широкого комплексу необхідних нормативно-правових актів, які забезпечують правову, організаційну та економічну основу самоврядування.

10. Подано системні пропозиції щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення муніципальної реформи в Україні, особливо на етапі її практичного впровадження в умовах європейської міждержавної інтеграції, за такими напрямками:

1) формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів (внесення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, а також зміни деяких положень Основного Закону щодо адміністративно-територіального

устрою; розроблення та прийняття базового закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», що дозволить системно завершити децентралізацію в Україні);

2) забезпечення подальшої децентралізації та передачі повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, розмежування їх за принципом субсидіарності (розробити та прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади», унормувавши забезпечення формування ефективного місцевого самоврядування за принципом децентралізації та перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності);

3) створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування (розроблення та прийняття Закону України «Про фінансові основи місцевого самоврядування в Україні» з урахуванням норм Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного та Податкового кодексу, який регулює фінансово-економічну основу місцевого самоврядування, порядок надання органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень, порядок передачі державної власності в комунальну власність, оптимізацію міжбюджетного регулювання);

4) упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування (розробити та прийняти нову редакцію проекту Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який передбачав би зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування);

5) розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів (розроблення та прийняття проекту закону «Про місцевий референдум»; внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» щодо забезпечення представництва громадян у раді громади, а також територіальних громад – в районних та обласних радах; розроблення рекомендацій щодо статуту територіальної громади).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С. А. Особенности российской модели местного самоуправления и пути ее совершенствования. *Вестник Московского Университета*. 2008. Серия 11. Право. № 2. С. 61-75.
2. Агафонова Н.В. Конституцій як об'єкт реформування. *Університетські наукові записки*. 2016. №59. С. 351-366.
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.; за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2009. 480 с.
4. Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. Москва : Норма, 2009. 368 с.
5. Антюшина Н. М. Шведская система местного самоуправления. *Государственная власть и местное самоуправление*. Сравнительное правоведение 2007. № 10. URL: https://www.yabloko.ru/municipal/library/Shvedskaya_sistema_meстного_samoupravlenija
6. Артеменко В. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу 17.05.2009 року. URL: <http://www.csi.org.ua/www/?p=272>
7. Афанасьев В. Т. Системность и общество. 2-е издание. Москва: ЛЕНАНД, 2018. 368 с.
8. Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення. *Юридична освіта і правова держава* : зб. наук. праць / за ред. С. Ківалова. Одеса, 1997. С. 96-101.
9. Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування в Україні: аксіологічні підходи до пошуку національної моделі. *Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики* : матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (16 березня 2012 року) / за заг. редакцією К. В. Балабанова. Маріуполь : МДУ, 2012. С. 3-8.

10. Баймуратов М. О, Балабанова І. В. Регіональна політика держави: до питання онтології та аксіології визначення і розуміння. *Право України*. 2014. № 9. С. 74–88.
11. Баймуратов М. О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування (частина перша). *Публічне право*. 2015. № 3 (19). С. 57-65.
12. Байрак С. О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Л.Українки*. Серія : Міжнародні відносини. 2010. № 26. С. 83-87.
13. Баранчиков В. А. Правовые проблемы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации : монография. Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. 192 с.
14. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
15. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Видавничій Дім «Ін Юре», 2003. 512 с.
16. Батанов О. В. Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи. *Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки*: зб. матер. та докум./ за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. Київ : Атіка, 2007. С. 234-240.
17. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2. С. 51-57.
18. Батанов О. В. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Право України*. 2009. № 12. С. 117-125.
19. Батанов О. В., Воротіна Н. В., Гаєва Н. П., Ісаєва Н. К., Пухтинський М. О. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації. *Правова держава*. Одеса. 2014. Вип. 25. С. 98-120.
20. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. Харьков : Право, 2008. 220 с.

21. Батычко В. Т. Муниципальное право : конспект лекций. Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2010 г. URL: http://www.aup.ru/books/m234/3_3.htm
22. Безверхнюк Т. М. Роль принципів «європейського регіоналізму» в організації вітчизняної системи регіонального управління. URL: www.oridu.odessa.ua/news/bok/
23. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2000. 304 с. URL: <https://studfile.net/preview/5212225/page:9/>
24. Богатырева О. Н., Крапивницкая Е. Д. Регионы Италии в международной деятельности: правовой аспект. Известия Урал. Федер. ун-та. 2012. Вып. 4. С. 82-96.
25. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування. *Наукові доповіді*. Випуск 3. Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування ; редкол.: Ю.П. Битяк та ін. Харків : Оберіг, 2012. 64 с.
26. Бодяк Н. В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 Ужгородський національний університет. Ужгород, 2017. 237 с.
27. Бойко Ю. В. Становлення та розвиток сучасних концепцій місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2010. Випуск 49. С. 185-191.
28. Бойко Ю. В. Визначення концептуальних засад проведення муніципальної реформи в Україні: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. Випуск 7. С. 148-157.
29. Бойко Ю. В. Європейські стандарти локальної демократії як важливий чинник муніципальної реформи в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2014. Випуск 27.Т.1. С. 83-87.
30. Бойко Ю. В. Циклаурі О. Б. Європейський досвід організації місцевого самоврядування у контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2014. Випуск 8. С. 77– 87.
31. Бойко Ю. В. Проблеми реалізації муніципальної реформи у контексті створення об'єднаних громад: сучасні підходи та перспек-

- тиви. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: Право. 2016. Випуск 11. С. 78-87.
32. Бойко Ю. В. Трансформація компетенції органів місцевого самоврядування у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції. *Economic and law paradigm of modern society*. 2016. № 2. С. 145-149.
33. Бондаренко О. В. Конституційна модернізація: поняття та співвідношення. *Наше право*. 2015. № 3. С. 32–36.
34. Борденюк В. І. Окремі аспекти наукового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні. URL: http://archive.pbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Jursci/2011_1/Bordenyuk.pdf
35. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти.: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2009. 496 с.
36. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2011. Випуск 52. С. 26-27.
37. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
38. Бородіна О. А. Децентралізація влади в Україні: зміст, ризики, можливості та адміністративна роль громадянського суспільства. *Reporter of the Priazovs'yi State Technical University*. 2015. URL: <http://eir.pstu.edu/bitstream/handle/123456789/7756/22.pdf?sequence=1>.
39. Буряк Т. М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Маріупольський державний університет. Маріуполь, 2007. 214 с.
40. Бялкина Т. М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 3. С. 37-40.
41. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 3/2017. С. 123-126.

42. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Випуск 28. С. 12-22.
43. Верещук І. А. Особливості територіальної організації влади Львівської області. *Економічний часопис-XXI*. 2011. № 9-10. С. 54-56.
44. Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественно-го сектора / Пер. со швед. Н.С. Плевако. М.: Ad Marginem, 1999. 303 с.
45. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (реєстр. № 9515 від 31.01.2019 р.) URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65400
46. Вишняков О. К. Основа спільного правового середовища України та Європейського Союзу. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2006. Т. 5. С. 262–267.
47. Вишотравка Й. Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛПІДУ НАДУ. 2008. Вип. 14/15. С. 40-47.
48. Волошин Ю. А. Конституционно-правовое обеспечение европейской межгосударственной интеграции: регионалистское измерение. URL: <http://kk.convdocs.org/docs/index-314064.html>(дата звернення: 11.01. 2020).
49. Вюртенбергер Т. Організаційна структура регіонального рівня в Німеччині. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід* : збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтинський. Київ: Атіка-Н, 2006. С. 264-269.
50. Вюртенбергер Т. История и легитимация децентрализованной государств. *Организация региональной и местной власти: опыт государств – членов Европейского Союза* : журнал по международному и сравнительному праву. 2005. С. 10–12.
51. Голованов Г. Р. О конституционно-правовой природе института вопросов местного значения. *Административное и муниципальное право*. 2008. № 2. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=-5643
52. Горбатенко В. П. Реформа. *Юридична енциклопедія*. Київ, 2003. Т. 5. С. 303.

53. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2013. 40 с.
54. Демченко І. С. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. Серія «Право». Харків : ХНУ, 2011, № 988. С. 386-390.
55. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
56. Децентралізація: коротко про головне. За матеріалами USAID/Україна та Асоціації міст України від 9 вересня 2016 року. URL: <http://cof.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>
57. Децентралізація влади шляхом добровільного об'єднання територіальних громад. Коментарі до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» оприлюднено 22.07.2015. URL: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/rivnensk/ua/publication/print/37262.htm>
58. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ: 2019. 115 с.
59. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». Київ: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
60. Децентралізація українських регіонів за шведським рецептом. URL: <http://www.dw.com/uk/децентралізація-українських-регіонів-за-шведським-рецептом/a-18071714>
61. Децентрализация: эксперименты и реформы/ под ред. Тамаша М. Хорвата: в 2 т. Будапешт: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. Т.1. 484 с.
62. Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 г. (Маастрихтский договор). URL: http://europa.eu/eurlex/en/treaties/dat/EU_treaty.html (дата звернення: 11.01. 2020).
63. Договор о внесении изменений и дополнений в Договор о Европейском Союзе от 2 октября 1997 г. (Амстердамский договор)

- URL: http://europa.eu/eurlex/en/treaties/dat/EU_treaty.html (дата звернення: 11.01.2020).
64. Договір о внесенні змін і доповнень в Договір о Європейському Союзі від 26 лютого 2001 р. (Ніщкий договір) URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html (дата звернення: 11.01.2020).
 65. Договір о внесенні змін і доповнень в Договір о Європейському Союзі від 13 грудня 2007 р. (Ліссабонський договір) URL: http://europa.eu/eurlex/en/treaties/dat/EU_treaty.html (дата звернення: 11.01.2020).
 66. Дрешпак В. М. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 45-54.
 67. Дюран Е. Местные органы власти во Франции. [пер. с фр.]. Москва: Интератэк-Р, 1996. 298 с.
 68. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом №452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
 69. Енциклопедія державного управління у 8 т./ Нац. акад. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. 748 с.
 70. Закон про місцеве самоврядування в Україні: Науково практичний коментар/ Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ: АТ «Книга», 1999. 397 с.
 71. Игнатов В. Г. Местное самоуправление: учебное пособие / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. 379с.
 72. Исаев М. А. Основы конституционного строя Норвегии. Москва: Муравей, 2001. 213 с.
 73. Іваненко Г. В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації: автореф. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. Одеса, 2002. 18 с.
 74. Іваненко Г. В. Деякі проблеми сучасного конституціоналізму в Україні. *Актуальні проблеми політики*. Одеса, 2002. Вип. 13. С. 693-697.

75. Калінкін А. С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 17 с.
76. Камардіна Ю. В. Історико-правовий аналіз становлення, розвитку та трансформації системи місцевого самоврядування в незалежній Україні. *Право і суспільство*. 2019. №5. С. 31-39.
77. Камардіна Ю. В. Проблеми законодавчого визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» в контексті муніципальної реформи в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Випуск 2 (27). С. 20-25.
78. Камінська Н. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. URL: file:///C:/Users/User/Desktop/Nzizvru_2014_4_9.pdf
79. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія. Нац. акад. внутр. справ, Київ, ун-т туризму, економіки і права. Київ, 2012. 405 с.
80. Кашкин С. Ю. Политический режим в современном мире. Понятие, сущность, тенденции развития. Москва : Юрист, 1993. 221 с.
81. Ключ О. О. Проблема інституціонального забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 2. С. 276-283.
82. Кнеймайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки). *Государство и право*. 1995. № 4. С. 107-121.
83. Коваленко В. Модернізація Конституції та реформа місцевого самоврядування. *Голос України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/36081>
84. Ковенко О. Ю. Адміністративна реформа як крок до створення успішних територіальних громад. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. Харків. 2012. Вип. 2 (37). С. 362-368.
85. Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. Москва : ИГП РАН, 1995. 273 с.
86. Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). Москва : Юристъ, 2004. 140 с.

87. Козак В. Модернізація системи публічної влади в процесі децентралізації: європейський досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2017. Вип. 2 (33). С. 19-26.
88. Козюра І. В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді : монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 332 с.
89. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис.... канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01. Київ, 2003. С. 6–8.
90. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр> (дата звернення: 15.01.2020).
91. Конституція Литовської Республіки. 25 октября 1992 г. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm (дата звернення: 11.01. 2020).
92. Конституція Республіки Болгарія від 12.07.1991 р. *Конституції нових держав Європи та Азії /* упоряд. С. Головатий. Київ : Укр. правн. фундація: Прово, 1996. С. 119–157.
93. Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 18. Ст. 133.
94. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. 2-ге вид., стер. / За ред. В. М. Бесчастного. Київ, 2008. 467 с. URL: https://pidruchniki.com/1584072010935/pravo/konstitutsiyne_derzhavne_pravo_zarubizhnih_krayin
95. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник / под ред. проф. Б. А. Страшуна. Москва : БЕК, 1996. 757 с.
96. Концепція реформи місцевого самоврядування в Україні (муніципальної реформи): проект вноситься народним депутатом України Коновалюком В. І. № 6099 від 20.09.2000 р. Верховна Рада України, 2000. С. 3.
97. Концепція реформи місцевого самоврядування : проект Міністерства регіонального розвитку та будівництва України 2008 р. URL: <https://www.google.com/search>
98. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Ка-

- бінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-рп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
99. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб./ В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. Київ : Атіка, 2003. 672 с.
 100. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування*: матеріали Міжнародної конференції (м. Ірпінь, Київ, обл., 29–30 травня 2001 р.). Київ : Логос. 2001. С. 147-157.
 101. Кравченко В. До питання конституційно-правового статусу територіальної громади. *Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні* : наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. С. 165-178.
 102. Кравченко В. В. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформ місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління* 2014. № 11-12 (13-14). С. 13-21.
 103. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 16 с.
 104. Крат М. Децентралізація влади: аналіз законотворчої роботи парламенту у червні 2015 року в напрямку проведення адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування. Аналітична записка. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/01/zakonoproektiv-3.pdf>
 105. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17-27.
 106. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии. *Юридический вестник*. 1998. № 1. С. 84-87.
 107. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 1999. 18 с.
 108. Крутоголов М. А. Конституционный Совет Франции. Москва : Наука, 1993. 76 с.

109. Кузьмин В. П. Вопросы теории государства и права : учеб. пособие. Хабаровск : Изд-во Тихоок. Гос. ун-та, 2013. 384 с.
110. Куйбіда В. Формування та реалізація нової регіональної політики в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Випуск 1 (50). Ч. 1. С. 13-20.
111. Куйбіда В. С. Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. 148 с.
112. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.). Идеи и люди. URL: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html> (дата звернення: 11.01. 2020).
113. Курко М. Н. Діяльність Міністерства внутрішніх справ України щодо європейської інтеграції : організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07; Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2004. 202 с.
114. Курочкин А. В., Курочкина А. В. Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы. Политические исследования. 2004. URL: <http://www.politstudies.ru/N2004fulltext/2003/3/9.htm>. 1 (дата звернення: 11.01. 2020).
115. Лелеченко А. П., Васильева О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
116. Лойт Х. Х., Болотина Е. В., Тищенко А. Г. Правовые основы муниципального управления в современной Франции. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2005. № 2 (26). С. 152-157.
117. Мазіна А. Особливості демократичного процесу в країнах Балтії. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26586/54-Mazina.pdf?sequence=1> (дата звернення: 11.01.2020).
118. Майданник О. О. Становлення та розвиток Української моделі місцевого самоврядування. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. С. 36-42.

119. Макухин А. В. Особенности реформирования института местного самоуправления в современной республике Польша : дис. ... канд. полит. наук 23.00.02. Москва, 2017. 176 с.
120. Малиновський В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження. *Вісн. НАДУ*. 2010. № 4. С. 157–165.
121. Мачкув Е. Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы концепции, периодизация. *Полис*. 2000. № 4. С. 38–59.
122. Матвієнко А. С. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 59. С. 506-511.
123. Мельничук О. С. Словник іншомовних слів. Київ : Українська Радянська Енциклопедія. Київ, 1974. 775 с.
124. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн. Київ : Асоц. міст України та громад, 2008. 136 с.
125. Місьцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.: за заг. ред. Ю. В. Крвбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
126. Місьцеве самоврядування в Україні: поняття та система. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/law/9233/>
127. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва : Белые Альвы, 1996. 361 с.
128. Модернізація України: визначення пріоритетів реформ : проект до обговорення / І. Коліушко, І. Бураковський, О. Сушко, Є. Бистрицький, Є. Захаров та ін. URL: <http://parlament.org.ua/upload/docs/Modernization.pdf>
129. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2013. 120 с.
130. Мокшин В. К. Муниципальное самоуправление в Восточно-Европейских странах в постсоветский период. URL: <https://narfu.ru/university/library/books/3122.pdf>

131. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.
132. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. 148 с.
133. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты : науч.-аналит. обзор / Алебастрова И. А. Москва : ИНИОН, 1994. 30 с.
134. Нагорная Н. В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Санкт-Петербург, 2009. 26 с.
135. Назаренко Є. В. Пріоритетність загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права – принцип правової реформи в Україні. *Законодавство України та міжнародне право (проблеми гармонізації)* : зб. наук. пр./ за ред. Опришко В. Ф. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1998. Вип. 4. 297 с.
136. Оніщук М. В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні за заг. ред. В. М. Кампо. Київ : Освіта і культура, 1998. 58 с.
137. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. Вип. 1–2. Київ, 1995. С. 67–75.
138. Орзіх М. П. Європейський вимір конституційного реформування в Україні: концептуальний підхід. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 2 (7). С. 149-155.
139. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. *Полис: социально-гуманитарные знания*. 1999. № 2. С. 155-166.
140. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963. 194 с.
141. Парахина В. Н. Галеев Е. В., Ганшина Л. Н. Муниципальное управление: учебное пособие / 3-е изд., перераб. Москва : КНО-РУС, 2018. 494 с.
142. Пастернак О. М. Поняття «суб'єкт конституційного права», «суб'єкт правовідносин у сфері місцевого самоврядування» та

- «суб'єкт місцевого самоврядування»: проблемні питання співвідношення. *Держава і право* : збірник наукових праць. Київ, 2003. Випуск № 2 С. 163-170.
143. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 3. С. 85-93.
144. Пастернак О. М. Суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2006. 240 с.
145. Пешин Н. Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: Проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений : автореф. дис. ... док-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2007. 48 с.
146. Письменний І. В., Прокопенко Л. П. Ретроспектива адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5-6 (19-20). С. 17.
147. Пітнік М. В. Україна: курс на децентралізацію. *Місцеве самоврядування*. 2015. № 12. С. 4–7.
148. План Заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019- %D1 %80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80)
149. Погорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін. Муніципальне право України: підручник / за ред. Баймуратова М. О. 2-ге вид. дон. Київ : Правова єдність, 2009. 720 с.
150. Попова А. В. Конституционное право зарубежных стран. URL: https://studme.org/51100/pravo/me%27stnoe_upravlenie_samoupravlenie_zarubezhnyh_stranah
151. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1851-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
152. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг : Закон України

- від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19/page>.
153. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації): Закону України (проект) від 01.07.2015 р. № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
154. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році : Закон України від 24.12.2015 р. № 909-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.
155. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році : Закон України від 07.12.2017 р. № 2245– VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-19>
156. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19>
157. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України № 79-19 від 28.12.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
158. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України № 71-19 від 28.12.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
159. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад : Закон України 26.11.2015 р. № 837-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.
160. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 09.04.1990 р. № 1417-I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>
161. Про засади державної регіональної політики : Закон Країни від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

162. Про засади адміністративно-територіального устрою : Закон України (проект) від 22.02.2018 р. № 8051 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508
163. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
164. Про Концепцію реформи місцевого самоврядування : Закон України (проект) від 26.12.2011 р. № 9646. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF7FY00A.html
165. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 20.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.12.2019)
166. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 07.12.1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>
167. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
168. Про муніципальну варту : Закон України (проект) від 18.05.2015 р. № 2890. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192
169. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 01.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
170. Про основні засади реформування місцевого самоврядування в Україні : Закону України (проект) від **07.06.2012 р. № 10581**. URL: www.rada.gov.ua
171. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 р. № 2167-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>
172. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. Дата оновлення: 28.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
173. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV. Дата оновлення: 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>

174. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.
175. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV. Дата оновлення: 02.12.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
176. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради України від 24.08.1991 р. № 1427-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/1427-12> (дата звернення: 15.12.2019)
177. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 р. № 656-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
178. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>
179. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810. URL: <http://rada.gov.ua>
180. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001. URL: <http://www.rada.gov.ua>
181. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 15.12.2019)
182. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні: Указ Президента України від 24.06.2010 р. № 723/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/723/2010>
183. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2017-%D0%BF>
184. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-%D1%80>

185. Деякі питання надання у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій» : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 395. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/395-2016- %D0 %BF](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/395-2016-%D0%BF)
186. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: [https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015- %D0 %BF](https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF)
187. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014- %D0 %BF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF)
188. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 р. № 106. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/106-2012- %D0 %BF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/106-2012-%D0%BF)
189. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19>
190. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/900-2009- %D1 %80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/900-2009-%D1%80)
191. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Донецької області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 р. № 1029-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2015- %D1 %80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2015-%D1%80)
192. Проект Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування). URL: www.kmu.gov.ua/document/3493017/STRATEGY.doc
193. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України. URL: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/43635>
194. Пухтинський М. Концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади. *Право України*. 2014. № 9. С. 88–93.

195. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б.. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.
196. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) (16 квітня 2009 р.) № 7-рп/2009) URL: <http://www.csu.gov.ua/docs/567>.
197. Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/document/rozyasnennya-schodo-zmin-do-konstitutsii-ukraini-na-realizatsiyu-reformi-mištsevego-samovryaduvannya-ta-kursu-uryaduna-detsentralizatsiyu-vladi-v-ukraini-45394.html>
198. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А. Москалюк. Київ : Полігр. центр «Геопринт», 2005. 238 с.
199. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І. А. Грицяк: НАДУ. Київ: К.І.С., 2009. 240 с.
200. Сардарян Г. Конституционная реформа 2001 года в Италии в контексте перехода от сложного унитарного государства к федеративному. *Право и управление. XXI век*. 2013. № 2. С. 125–127.
201. Свистун В. Децентралізація управління: переваги і недоліки. URL: <http://lib.iitta.gov.ua/2211/1/%D0%A1%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BD.PDF>
202. Серьогін С. М. Регіональне та муніципальне управління. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5-6 (7-8). С. 70-79.
203. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 111-120.
204. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні. *Міське самоврядування*. 2009. № 2. С. 44–47.

205. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні (доповідь комісії конституційної асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування) *Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів*. 2012. № 6. С. 45-59.
206. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 3–15.
207. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 43-48.
208. Сидор М. Я. Характерні ознаки питань місцевого значення як критерій розмежування компетенції органів місцевого управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 160-162.
209. Сидоренко С. Адмінреформа в Україні – добровільна чи примусова? Європейський досвід. URL: http://www.evrointegration.com.ua/articles/2015/04/9/7032748/view_print/.
210. Сидоренко С., Ткачук А. Всі погодилися з тим, що термін «район» буде змінено на «повіт». URL: <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2015/05/28/70342>
211. Скрипнюк О. Теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. *Юридична Україна*. 2010. № 1. С. 10-15.
212. Словарь русского языка: в 4 т./ за ред. А. П. Евгеньева. 3-е изд., стер. Москва : Рус. яз., 1985. Т. 3: П-Р. 1987. 752 с.
213. Соловьев С. Г. Муниципальная идеология и современное российское законодательство о местном самоуправлении. *Местное право*. 2015. № 1. С. 21-30.
214. Соціологія: корот. енцикл. слов./ за заг. ред. В. І. Волович. Київ : Укр. Центр духов. культури, 1998. 736 с.
215. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.

216. Сурмин Ю. П., Туленков Н. В. Теория социальных технологий : учеб. пособие. Киев : МАУП, 2004. 608 с.
217. Сухенко В. В. Досвід децентралізації влади в Швеції: досвід для України. *Вісн. НАДУ при Президентіві України (Серія “Держ. управління”)*. 2016. № 3. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
218. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів : монографія. Львів : ПТВ Ф «Афіша», 2003. 176 с.
219. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління місцевого самоврядування* 2014. № 2 (21). С. 277–286.
220. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
221. Тепляков Д. О. Полномочия органов местного самоуправления городского округа в муниципальном бюджетном процессе (муниципально-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тюменский гос. ун-т. Тюмень, 2011. 26 с.
222. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування/ за ред. А. П. Павлюк. Київ : НІСД, 2016. 61 с.
223. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Теория компетенции : монография. Москва : Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. 353 с.
224. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу. Особливості місцевого самоврядування у Французькій Республіці. *Місцеве самоврядування*. 1997. № 12. С. 84–89.
225. Ткачук А. Ф. Латвія: довга дорога реформ. Робочі записки. Київ : Легальний статус, 2015. 56 с.
226. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
227. Уваров А. А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: проблемы развития и взаимодействия : автореф. дис. ... док-а юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2002. 38 с.
228. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та європейським союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано

- із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 року. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
229. Федерализм и регионализм: приоритеты XXI века. Материалы 3-й международной научной конференции / под общей редакцией М. А. Миндзаева. Владикавказ : Владикавказский ин-т управления, 2011 С. 46-49.
230. Фененко Ю. В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности. Москва : МГИМО-Университет, 2004. 401 с.
231. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима. Децентралізація влади. 2016. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/2045>
232. Холопов В. А. Модели взаимодействия органов местного самоуправления с центральной государственной властью: сравнительный анализ зарубежного законодательства. *Российская юстиция*. 2012. № 4. С. 27-28.
233. Цивільний Кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n6094>.
234. Чехарина В. И. Реформы местного самоуправления в Польше (из европейского опыта). Труды института государства и права РАН. 2014. № 5. С.165-179.
235. Чиркин В. Е. Некоторые проблемы организации местного самоуправления в зарубежных странах. URL: <http://xn----7sbaj7auwnffhk.xn--plai/article/2227>
236. Чиркин В. Е. Сравнительное конституционное право. М.: «Манускрипт», 1996. 730 с.
237. Чихладзе Л. Т. Анализ соотношения положений Европейской Хартии местного самоуправления 1985 г. с положениями Конституции Российской Федерации 1993 г. *Правозащитник*. 2017. № 1. URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2017/1/1>
238. Шаповал В. Сутність місцевого самоврядування (питання теорії). *Муніципальний рух: новий етап розвитку*: Матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку (6-8 березня 2001 р. м. Бердянськ) /за ред. М. Пухтинського. Київ : Логос, 2002. С. 300.
239. Шарипова Э. Я., Владимиров И. А. Сравнительный анализ системы местного самоуправления России и Германии. *Актуаль-*

- ные вопросы экономики и управления : Междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). Москва : РИОР, 2014. С. 100-107.
240. Щебетун І. Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 4. С. 99-108.
241. Щепанський Я. Элементарные понятия социологии. Москва : Прогресс, 1969. 240 с.
242. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003. URL: <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>
243. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL: <http://www.csi.org.ua/?p=4802>
244. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблеми співвідношення. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 29–42.
245. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 656 с.
246. A Magyar Köztársaság alkotmánya 01.01.2012. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en (дата звернення: 11.01. 2020).
247. Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992; Garcia Ruiz J. L. Dos siglos de cuestión territorial: de la España liberal al Estado de las Autonomías. *Estudios sobre descentralización territorial: el caso particular de Colombia* :seminario internacional sobre organización territorial comparada (9–10 de junio 2005). Cádiz, 2005. P. 121–122.
248. Bekšta, A./Petkevicius, A., 2000: Local Government in Lithuania. In: Horvath, T.M. ' (Hrsg.): Decentralization. Experiments and Reforms. Budapest, S. 165-217.
249. Bundes-Verfassungsgesetz. 1920. URL: <https://www.jusline.at/gesetz/b-vg>(дата звернення: 11.01. 2020).
250. Cardona F. 1999. Civil services for the european administrative space. *Public Management Forum*. Vol. 5. № 2/ URL: <http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/pfm/5pmf2/52pmf3.htm>
251. Chandler J. A. Local Government Today. Manchester : Manchester University Press, 1996. 303 p.

252. Chandler J. Local government in Liberal Democracies: an introductory survey. NY; L.: Routledge, 1993. 224 p.
253. Clark T. N. Old and New Paradigms for Urban Research. *Urban Affairs Review*. 2000. T. 36. № 1. P. 3-254. Code de justice administrative (Version consolidée au 1 janvier 2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>
255. Colino C. Varieties of Federalism and Propensities for Change: theorizing the effect of long term and institutional factors on system change. URL: <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Colino.pdf>
256. Constitution of the Republic of Estonia. Passed 28.06.1992. URL: <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html> (дата звернення: 11.01. 2020).
257. Constituição da República Portuguesa de 1976. URL: https://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_da_Rep%C3%BAblica_Portuguesa_de_1976 (дата звернення: 11.01. 2020).
258. Constitución española. 1976. URL: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229 (дата звернення: 11.01. 2020).
259. Danmarks Riges Grundlov. 1953. URL: <https://archive.is/20130418001912/worldconstitutions.ru/archives/152> (дата звернення: 11.01. 2020).
260. De Belgische Grondwet. 1831. URL: https://web.archive.org/web/20070819040116/http://www.senate.be/doc/const_nl.html (дата звернення: 11.01. 2020).
261. De Vergottini G. Diritto costituzionale comparato. Padova: Editore Cedam, 2014. P. 1-146.
262. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>
263. Diamanti I. Federalismo all'italiana: una rivoluzione a parole. Limes. 2011. № 2. P. 225–232.
264. Dutkowski M., Palmowski T. 2001. Main Directions of Baltic Europe Integration. URL: <http://secure.rogerbooth.co.uk/rsa/gdansk/Dutkowski%20Palmowski.doc>.
265. Ericsson B. Att infora balanced scorecard i kommunal verksamhet. Stockholm: Kommentus, 2002. 76 p.
266. Essen U. Kommunal normgivning. Stockholm: Jure, 2000. 468 s.

267. Σύμβαση. 1975. URL: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (дата звернення: 11.01. 2020).
268. Gasser A. /Knemeyer F.-L., Gemeindefreiheit – kommunale Selbstverwaltung, Nachdruck und Wuerdigung von Adolf Gasser «Gemeindefreiheit als Rettung EU» (1943), in: Von der freien Gemeinde zum foederalistischen Europa: Festschrift fuer A. Gasser z. 80. Geburtsstag, 1983. S. 41-48.
269. Goldsmith M., Baldersheim F. Kommuner i omstilling et internasjonalt perspektiv. Bergen, 1993. 64 s. 22: Gustafsson-A-Local-go vemment-in-Sweden.-Uddeal 1 a,- 1988r. 160 p.
270. Gorzelak G., Ehrlich E., Faltan L., Illner M. Central Europe in Transition. Towards EU Membership, RSA Polish Section. Warsaw: Wyd. Naukowe Scholar, 2001. 371 p.
271. Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden. 1983. URL: https://nl.wikisource.org/wiki/Grondwet_voor_het_Koninkrijk_der_Nederlanden (дата звернення: 11.01. 2020).
272. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (дата звернення: 11.01. 2020).
273. Gustafsson G. Local government reform in Sweden. Lund : Gleerups, 1980. 189 p.
274. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Wydanie 3. Warszawa, 2014. S. 8788.
275. Kolam K. Korranunerna och friheten sjalvstyrelsen i teori och praktik. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting, 2007. 111 s.
276. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/text/194982> (дата звернення: 11.01. 2020).
277. La Constitución española de 1978. Título VIII. De la Organización Territorial del Estado. URL: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2>
278. Larsson T. Governing Sweden. Stockholm, 1995. 125 p.
279. Latvijas Republikas Satversme. 1922. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=57980> (дата звернення: 11.01. 2020).
280. Les Constitutions de la France de 1958. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-constitutions-de-la-france> (дата звернення: 11.01. 2020).

281. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533. Vilnius. URL: <https://www.infolex.lt/ta/65125> (дата звернення: 11.01. 2020).
282. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. (Version consolidée au 23 janvier 2020). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>
283. Lundberg J. Local government expenditures and regional growth in Sweden. Umea : Univ., 2001. 20 p.
284. Luxembourg's Constitution of 1868 with Amendments through 2009. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf?lang=en (дата звернення: 11.01. 2020).
285. Mabileau A. Local politics and participation in Britain and France. Cambridge : Cambridge University Press, 1989. 272 p.
286. Magiera, S., Kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, in: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa, Hoppe, W., Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, in: DVBl. 1992. S.71-98.
287. Majgier B. Samorząd terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny 1.10.1999. Warszawa, 1999. 40 s.
288. Michałowski S. Państwo obywatelskie a przebudowa administracji publicznej w Polsce / Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne/ Pod red. A. Pawłowskiej/ Lublin, 1999. S. 189.
289. Nielsen P. Kommunindelning och demokrati om sammanlaggning och delning av kommuner i Sverige. Uppsala : Acta Universitatis Upsaliensis, 2003. 367 s.
290. Nizzo C. National Public Administration and European Integration. 1999. URL: www.oecd.org/puma/sigmaweb.
291. Petersson C. Glokal institutionalisering motet mellan globala och lokala ideer i kommunal näringspolitik för hållbar utveckling. Örebro : Universitetsbiblioteket, Örebro University, 2007. 393 s.
292. Pollitt C. Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. Public Management Review. 2002. 4/1. P. 471–92.
293. Prokop P. Kadry w administracji publicznej. Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne / P. Prokop; pod red. P. Prokop, A. Pawłowskiej. Lublin, 1999. S. 77–89.

294. Regułski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Warszawa: P.W.N., 2003. 120 s.
295. Ruano Josi Manuel. Functional Federalism in a Complex State: The Case of Spain. The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe. / Edited by J. M. Ruano, M. Profiroiu. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.
296. Ruskowski E. Przemiany systemu państwa. Warszawa : Gomer, 2001. 124 s.
297. Sveriges grundlagar. 1974. URL: http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.asp (дата звернення: 11.01. 2020).
298. SFS 1974:152. The Instrument of Government. Stockholm: Sweden, se [Electronic resource]. 2005. Mode of access: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6307.aspx. Date of access: 25.03.2019.
299. SFS 1991:900. Local Government Act (with amendments). Stockholm: Sweden, se. [Electronic resource]. 2004.URL: <http://www.sweden.gov.se/download/ca584fee.pdf>. Date of access: 18.03.2019.
300. Taxation trends in the European Union. 2014 edition URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf
301. The Constitution of the Italian Republic. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата звернення: 11.01. 2020).
302. Ustava Republike Slovenije 1991. URL: <https://www.us-rs.si/media/ustava.pdf>(дата звернення: 11.01. 2020).
303. Ústava Slovenskej Republiky. 1992. URL: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf (дата звернення: 11.01. 2020).
304. Ústava České republiky. 1993. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (дата звернення: 11.01. 2020).
305. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Закон о повятовом самоуправлении от 5 июня 1998). URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578> (дата звернення: 17.01.2020)
306. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. URL: www.sejm.gov.pl (дата звернення: 17.01.2020).

307. Ustawa o województwie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r. URL: www.sejm.gov.pl (data звернення: 17.01.2020).
308. Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 grudnia 1989 r. URL: [http:// www.staticLmoney.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1989/75/DU19890750444.pdf](http://www.staticLmoney.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1989/75/DU19890750444.pdf) (data звернення: 17.01. 2020)
309. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r «O samorządzie gminnym». URL: wswm.org.pl/files/2010/04/Ustawa_o_samorzadzcie_gminnym.pdf
310. Vanags E., Vilka I. Local Government in Latvia. – In: *Decentralization: Experiments and Reforms* / Edited by Tamas M.Horvath / Local Governments in Central and Eastern Europe, volume 1 – Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2000. P. 115-164.
311. Viver C. Centralisation and decentralisation trends in Spain. An assessment of the present allocation of competences between the state and the autonomous communities. *Decentralizing and Re-centralizing Trends in the Distribution of Powers within Federal Countries*. Barcelona, 2008. P. 155–177.
312. Wilson D., Game Ch., Leach S., Stocker G. Local Government in the United Kingdome. Houndmills, 1999. 389 p.
313. Wysocka E. Transformacja systemu terytorialnego państwa. Warszawa: PWW, 1999. 250 s.
314. Zajac W. Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski / W. Zajac. Warszawa, 1999. 308 s.
315. Zawadzka B. Koncepcje samorządu a jego prawne uwarunkowanie. *Państwo i Prawo*. 1990. № 2. S. 108–115.

Наукове видання

КАМАРДІНА Юлія Вікторівна

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ
ТА ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ:
порівняльно-правове дослідження**

Монографія

Підписано до друку 15.11.2020 р.
Формат 60x84/16. Ум-друк. арк. 8,95. Наклад 100 прим. Зам. № 2011-09.

Видано і віддруковано в ПП «Фенікс»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.
Тел. +38 050 7775901 +38 048 7959160
e-mail: fenix-izd@ukr.net
www.feniksbooks.com