



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Державний біотехнологічний університет
Факультет менеджменту, адміністрування та
права

Кафедра менеджменту, бізнесу і адміністрування

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Курс лекцій

для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
денної (заочної) форми навчання за спеціальністю
281 «Публічне управління та адміністрування»

Харків
2023

Міністерство освіти і науки України
ДЕРЖАВНИЙ БІОТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Факультет менеджменту, адміністрування та права
Кафедра менеджменту, бізнесу і адміністрування

Божидай І.І.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Курс лекцій
для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
денної (заочної) форми навчання за спеціальністю
281 «Публічне управління та адміністрування»

Затверджено
рішенням Науково-методичної ради
факультету МАП ДБТУ
Протокол № 2
від 24.10.2023р

Харків 2023

УДК 340:352/354

Схвалено
на засіданні кафедри менеджменту, бізнесу і адміністрування
Протокол № 3 від 20.10.2023 р.

Рецензенти:

Олійник Т.І., д-р екон. наук, проф. Державного біотехнологічного університету
Таран О.М., канд. екон. наук, доц. Державного біотехнологічного університету

_____ Місцеве самоврядування: курс лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти денної (заочної) форми навчання за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» / упоряд. І.І. Божидай. – Харків: ДБТУ, 2023 – 153 с.

Конспект лекцій з дисципліни «Місцеве самоврядування» розроблений для студентів Державного біотехнологічного університету спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» денної та заочної форми навчання.

УДК 340:352/354

Відповідальний за випуск: І.І. Божидай, кандидат економічних наук

©Божидай І.І., 2023
©ДБТУ, 2023

ЗМІСТ

	Стр.
ВСТУП.....	3
Тема 1. Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	4
Тема 2. Виникнення поняття «місцевого самоврядування» (теорії місцевого самоврядування). Конституційно-правові основи місцевого самоврядування.....	17
Тема 3. Конституційні засади місцевого самоврядування.....	30
Тема 4. Місцеве самоврядування як принципи функціонування демократичного суспільства. Європейська хартія місцевого самоврядування.....	34
Тема 5. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування	54
Тема 6. Державна політика у сфері місцевого самоврядування	70
Тема 7. Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування в Україні...	88
Тема 8. Світовий досвід ефективної організації місцевого самоврядування	109
Тема 9. Економічні передумови для розвитку місцевого самоврядування...	134
Список літератури.....	152

ВСТУП

Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує вирішення широкого кола питань, пов'язаних з будівництвом демократичної держави з ринковою економікою, розвинутою системою соціальних стандартів і гарантій для кожного її громадянина незалежно від місця проживання.

Важлива роль у демократичній державі належить місцевому самоврядуванню – головному елементу саморегуляції та самоуправління громадян. Міське самоврядування сприяє усуненню певної відчуженості населення від влади, є одним із механізмів, здатним підвищити ефективність управління на всіх рівнях.

Упровадження основ місцевого самоврядування потребує подальшого правового регулювання діяльності міських та сільських територіальних громад, їхніх рад, виконавчих комітетів, а також інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Мета дисципліни: сформувати у студентів систематизованого комплексу знань про міське самоврядування, як суспільне явище, як складову публічного управління, функцію, як систему з притаманною їй організаційною та функціональною структурою, оволодіти вмінням реалізувати завдання та функції професійної діяльності на основі базових принципів публічного управління та місцевого самоврядування.

Програмні компетентності та результати навчання:

- здатність реалізувати свої права і обов'язки як члена суспільства, усвідомлювати цінності громадянського (вільного демократичного) суспільства та необхідність його сталого розвитку, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина в Україні;
- здатність працювати в команді;
- навички міжособистісної взаємодії;
- здатність спілкуватися з представниками інших професійних груп різного рівня (з експертами з інших галузей знань / видів діяльності);
- здатність забезпечувати дотримання нормативно-правових та морально-етичних норм поведінки;
- здатність розробляти тактичні та оперативні плани управлінської діяльності;
- здатність готувати та впроваджувати проекти управлінських рішень;
- здатність до дослідницької та пошукової діяльності в сфері публічного управління та адміністрування.

ТЕМА 1. ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Питання:

1. Витоки місцевого самоврядування у додержавницький період територіального самоврядування.
2. Магдебурзьке право.
3. Українська козацька держава. Полково-сотенний устрій. Комендантська система. Гетьманство.
4. Земська і куріальна система. Міська Дума як орган міського самоврядування.

1. Витоки місцевого самоврядування у додержавницький період територіального самоврядування

Вітчизняна система місцевого самоврядування має давню історію, складалася протягом багатьох століть і навіть тисячоліть. Першовитоки її – у інституціях військової демократії дослов'янської доби — родових і племінних сходах, радах старійшин, племінних і союзних радах кіммерійців, скіфів, сарматів. Демократичні принципи державотворення і самоврядування успадковані від попередників, у тому числі причорноморських античних міст-держав, широко використовувались в союзах слов'янських племен - народних зборах (вічах), племінних і союзних радах. Як визначають дослідники, високого ступеня розвитку вічові збори, боярські ради, князівські сейми набули за княжої доби в Київській державі.

У період розкладу первіснообщинного ладу і формування державності в східних слов'ян досить важко розпізнати поділ органів влади і управління і органи місцевого самоврядування.

Молода ранньофеодальна держава була зацікавлена в збереженні структури сільських громад для ефективного виконання адміністративних, поліцейських та фіскальних функцій. Громада (верв) наділялася також деякими судовими функціями, на неї також лягали обов'язки з перерозподілу земельних наділів, податково-фінансові питання. Її члени були пов'язані круговою порукою і несли взаємну відповідальність за сплату данини, за скоєні на території верві злочини, призначення і виконання покарань. Сільська територіальна громада об'єднувала селян — вільних господарів одного або кількох сіл. Органом управління верві були «копні» збори або віче. Судові справи проводив верховний суд.

У XII—XIII ст. держава поступово посилює свій вплив на територіальну громаду: спочатку поряд з виборним старостою общини з'являється княжий прикажчик, потім виборного старосту заміняє призначений князем дворецький.

Згодом у період феодальної роздробленості в Київській Русі до них приєдналися інституції соцьких і десяцьких на землях удільних князів.

В умовах існування в IX-XII ст. десятинної системи управління тисяцькі, соцькі й десяцькі виконували одночасно функції органів влади, управління і органів місцевого самоврядування.

Спочатку діяльність соцьких, як і тисяцьких, мала головним чином, військовий характер: з розвитком князівської влади і князівського службового елемента функції соцьких скоротилися. Головні обов'язки соцьких зводилися до забезпечення в даній адміністративній одиниці ладу і порядку — функцій характеру поліцейного; до їх обов'язків також належало піклування про постачання підвод в інтересах військових і взагалі для службових осіб, турботи з відбудови різних споруд для захисту міста від ворогів, стягнення з населення різних повинностей тощо.

Ті самі функції у містах, головним чином функції поліцейного характеру виконували підлеглі соцьким десяцькі. З цими старовинними органами влади — соцькими й десяцькими ми пізніше зустрінемося під назвою «сотників» і «десятників». Органом же сільського самоврядування залишались територіальна громада — верв, яка виходила ще з первіснообщинного ладу.

Перехід Київської Русі під управління великокнязівського намісника Великого князівства Литовського у XIV ст. позначитися на самоуправі. Князі, бояри, міщани в справах місцевих «по давньому збираються на віча». Такі вічові зібрання мали місце у Волинській, Київській, Вітебській, Полоцькій і Смоленській землях, які менше за інших зазнали негативних наслідків золотоординського іґа. Проте заходи з об'єднання ЛитовськоРуської держави, зміцнення її центрального управління і зближення з Польським королівством вплинули на перетворення віч головних міст земель у представницькі органи - сейми. Як зазначав В.Б. Антонович, общинне начало все більше й більше витісняється. Віче заступили з'їзди князів, бояр, шляхти.

М.С. Грушевський писав, що в XVI ст. на Волині пани на своїх з'їздах в Луцьку з власної ініціативи чи за дорученням центральної влади, полагоджували різні справи, видавали статuti для землі. Вони ж під проводом маршалка Волинської землі творили апеляційну інстанцію для місцевих судів. На них почали обирати послів на великі сейми й складати петиції великому князю у місцевих і загальнодержавних справах. У Галичині, яка стала польською провінцією, «початки сеймикування» М.С. Грушевський датував 1425 роком, коли привілеї галицької шляхти були з польською. Зміни в місцевому і центральному управлінні Галичини зафіксували й архівні матеріали, опубліковані наприкінці XIX ст. Вони ілюструють, зокрема, зростання шляхетського землеволодіння, починаючи з XIV ст., та участі шляхти в місцевому самоуправлінні.

Місцеві сейми займались перш за все законотворчою роботою, володіли законодавчою ініціативою на державному рівні. М.О. Максимейко вважав, що найважливіші законодавчі пам'ятки, видані до появи Литовського статуту, склалися саме на місцевих сеймах. З цим можна погодитись, коли мати на увазі джерела цих пам'яток, розробку на місцевих сеймах інструкцій послам на загальний (вальний) сейм, де приймались законодавчі акти. До того ж право земель здебільшого теж розроблялося сеймами земель (воєводств). Так, в судовому рішенні старости луцького 1528 р. є посилання на ухвалу, яка містилась у «правах» Волинської землі і визначала порядок притягнення відповідача до суду, інші процесуальні норми. Ця ухвала була складена на Волинському сеймі і подана ще 1501 р. на затвердження великого князя.

Король Сигізмунд 1527 року з приводу земельної тяжби писав владиці Володимирському і Берестейському, владиці й старості Луцьким, наміснику кременецькому, князям, панам і землянам, щоб вони вирішили на сеймі, «будет ли то в обычае, у права (на суды) вашем Вольшском, ижхтооземлюся правует, самссветками мають присягати, а хто будеть к присяге близший». Сейм повинен був вирішити це принципове питання судочинства і дати «науку судьям» «подле права земли Вольшское».

За літописними свідченнями в першій половині XV ст. земські сейми вже брали активну участь у державному житті. Так, на сеймі в Луцьку 1438 р. були присутні король Польщі і великий князь литовський Вітовт. Ще раніше (1428р.) Вітовт побував у Смоленську, Києві. Син Ягайла — Казимир, теж брав участь у сеймі Волинської землі, де розглядалася скарга луцьких міщан на князів, панів за незаконне стягнення мита з купців. Пізніше великі князі направляли на місцеві сейми своїх представників або письмові послання, де визначався предмет обговорення.

М.С. Грушевський помітив, що вже в першій половині XV ст. маємо звістки про участь шляхти щодо посилання своїх делегатів на загальний сейм. Першу звістку про обрання земських послів цей вчений датує 1448 роком.

На земських сеймах вирішувались питання обрання (визнання) великого князя, земських урядників. У Київській землі князі, пани обирали й архімандрита разом з печерськими старцями, у Волинській - навіть ігумена самого поважного монастиря — Жидячівського. На цих же сеймах обговорювали правила, визначали терміни і розміри натуральних і грошових податків і зборів, організацію ополчення, оборони землі, складали «ухвали», грамоти до великого князя, видавали шляхетські привілеї тощо.

Разом з виконанням законодавчих функцій земські сейми брали участь у виконанні судових функцій. Так, 1536 року король Сигізмунд наказав волинським урядникам зібрати на сейм князів, панів і всю шляхту землі й провести «обыск и каранье» тих, хто займався розбійницькими нападами і не втримував від цього своїх людей (слуг), взяти з них присягу, що не будуть

переховувати злодіїв і розбійників. Мова йде, мабуть, про необхідність скликання судового сейму, які стали досить частими в деяких землях.

Віденським привілеєм 1565 року за наполяганням шляхти були введені повітові сеймики, які стали представницькими становими органами шляхти. Їх повноваження були закріплені в Статуті 1566 року, де в розділі 3, артикулі 5, зокрема, зазначалось, що учасники сеймиків «мають... намовляти о тих речах и потребах земских, которые им на местцах наших ознаймлены будутъ, на мней теж о своих и всех потребах земских и долеглостях оного повету и воєводства». Отже за повітовими сеймиками закріплювались повноваження обговорення і правового вирішення місцевих справ, у тому числі обрання органів управління і суду, і вибори послів на Генеральний сейм.

З утворенням Речі Посполитої шляхетські сеймики як нижча ланка парламентської системи і органи місцевого самоврядування мали значний вплив на політичне, соціально-економічне та культурне життя об'єднаної держави, у тому числі і на українських землях. З 1569 р. в Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з них 24 припадало на Велике князівство Литовське. На Волині їх стало 4, на Київщині — 2, збільшилося їх число і в інших воєводствах.

За функціональним призначенням і компетенцією розрізняли:

1) передсеймові сеймики, коли заслуховувались королівські грамоти (універсали) або універсали руських воєвод до сеймиків про скликання вольного сейму, вироблялись інструкції послам на сейм, приймались постанови, обирались послы;

2) депутатські — обирали депутатів до коронного Трибуналу казни, створювали воєводські скарбові суди (у другій половині XVII ст.), заслуховували звіти у справі зборів податків і використання зібраних сум. Іноді такі сеймики звалися господарськими, бо обговорювали земельні справи;

3) елекційні — обговорювали питання і приймали постанови щодо вибору короля або висували кандидатури на судові земські посади;

4) конфедераційні — часів безкоролів'я для створення конфедерації «при королі» або «проти короля» (рокош) і обрання Вольної ради. Конфедерація створювалась в якому-небудь одному воєводстві, а коли інші воєводства приєднувались до неї, тоді вона називалась генеральною конфедерацією;

5) надзвичайні (екстраординарні) — у зв'язку із загрозою безпеці Речі Посполитої;

6) судові — з'їзд шляхти землі на судові сесії (каптурові суди);

7) реляційні або післясеймові сеймики — заслуховували звіти сеймових послів, приймали ухвали, в тому числі з податкових питань тощо.

Як свідчать архівні матеріали сеймику Холмської землі останньої чверті XVI - першої половини XVII ст., найбільше постанов сеймиком

приймалось з податкових питань, судочинства, шляхетських маєтків, реляцій, атестацій тощо. М.С. Грушевський зазначав, що такі сеймики «творили апеляційну інстанцію для місцевих судів». Вони ж обирали суддів у земські суди.

2. Магдебурзьке право

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало Магдебурзьке право, що було поширено в містах України в польсько-литовський період. Вперше воно було введено в німецькому місті Магдебурзі й остаточно сформувалося як система правових норм ще в XIII столітті. Суть Магдебурзького права полягала у звільненні міста від управління і суду державних управителів і феодалів та даруванні йому права на створення органів місцевого самоврядування. Протягом XIII—XIV ст. ця система правових норм поширилася на територію Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, а звідси - у Білорусію і Україну. Першим містом України, якому в 1339 році грамотою князя Болеслава-Юрія було надано Магдебурзьке право, стало місто Галицько-Волинського князівства Сянок. Пізніше це право одержали Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Кременець (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Житомир (1444р.), Київ (1494- 1498р.) Ковель (1518р.), Переяслав (1585р.), Чигирин (1592 р.) та інші міста.

Протягом XV—XVII століть Магдебурзьке право стало основою життєдіяльності значної кількості міст України. Для городян боротьба за надання їм Магдебурзького права була способом одержання визначеної автономії від держави і правової основи для захисту міського населення від свавілля королівських намісників і великих землевласників. Для центральної влади, яку здійснював литовський князь чи польський король, надання тому або іншому місту Магдебурзького права стало важливим фактором державного управління, що давало можливість розширювати за рахунок городян свою соціальну базу і здійснювати тиск на феодалську аристократію.

У містах, які одержали Магдебурзьке право, створювався власний орган місцевого самоврядування - магістрат, що складався з двох колегій — ради (адміністративний орган) і лави (судовий орган), в які відповідно до грамоти Сигізмунда II обиралися від трьох до шести чоловік. Члени ради — радники (радці, а згодом — ратмани, ратегери) обиралися жителями міста. Обраними могли бути «добрі, розумні, осілі в місті, віком від 25 до 90 років, не дуже багаті і не дуже бідні, з доброю славою, законороджені, такі, що охороняють справедливість та правду, не мають жадібності й злості, не лихварі, не двоєжонці тощо» жителі міста. Вибори проходили, як правило, наступного дня після Нового року. Рада на чолі з бурмістром, повноваження її якого по черзі виконували радники, здійснювала управління містом і всіма господарськими справами. Лаву очолював вїйт, який обирався жителями міста з чотирьох кандидатур із наступним затвердженням Королем

Польським, якщо місто мало повне магдебурзьке право (Київ, Житомир), і призначався польським королем, якщо місто було з неповним магдебурзьким правом. До складу «лави» входили довічно обрані «лавники», які приносили присягу.

Уведення Магдебурзького права в містах України мало, на наш погляд, двояке значення: з одного боку, воно сприяло «європеїзації» життя міста, встановленню виборної системи органів місцевого самоврядування і суду, формуванню в Україні основ громадянського суспільства, дало змогу ввести життя міста в чіткі правові норми. Але з іншого боку, воно привело до посилення іноземної колонізації й обмеження прав українського населення, витіснення з органів місцевого самоврядування корінних жителів, місце яких зайняли поляки й німці. Крім того, введення Магдебурзького права гальмувало і блокувало розвиток місцевих норм і традицій самоврядування, супроводжувалося значно більшим втручанням центральної влади в життя міст порівняно із Західною Європою.

3. Українська козацька держава. Полково-сотенний устрій. Комендантська система. Гетьманство

Самобутньою сторінкою в історії розвитку місцевого самоврядування в Україні було козацьке самоврядування, що виникло в часи Запорізької Січі й проіснувало до 1783 року. Істотним елементом української державності цього періоду стало встановлення полково-сотенного устрою, особливістю якого було те, що полки й сотні одночасно були військовими й адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військовоадміністративним самоврядуванням. Система органів управління козацтвом складалася з трьох правлінь: генерального, полкового і сотенного. Вищою 12 ланкою влади було генеральне правління, яке очолював гетьман з найближчими помічниками (так звана рада генеральної старшини). На місцях керували полковий і сотенний уряд. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, що обирала полкову і сотенну старшину, могла у визначеному випадку відсторонити полковника від влади. Сотенний уряд складався із сотника і його помічників. Містами керували виборні міські старшини, селами — сільські отамани. У великих привілейованих містах влада належала магістратам, а в дрібних — отаманам з виборними особами від міського населення. Однак поступово став намічатися перехід від виборів до призначення старшинської адміністрації спочатку гетьманом України, а потім російським царем.

Новим етапом у розвитку місцевого самоврядування в Україні стало підписання в 1654 р. Переяславської угоди між Україною і Московською державою, що поклало початок поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. На первісному етапі Україна одержала підтвердження від російського царя про не порушення своїх прав на місцево

самоврядування. Так, у 1665 р. царським указом містам України були видані грамоти на Магдебурзьке право, але поступово це право стало витіснятися й у 1831 р. воно було скасовано (у Києві — указом Миколи I від 23 грудня 1834 р.). Уже після смерті гетьмана І. Скоропадського в 1722 р. в Україні стала вводитися так звана комендантська система, що передбачала нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку призначуваних російських комендантів. Ліквідація Запорізької Січі у 1775 р. і скасування у 1781 р. полковосотенного адміністративно-територіального поділу території практично остаточно зруйнували національну систему органів місцевого самоврядування.

Після заміни в 1783 р. магістратних і ратушних судів судами «по повітах і губерніях» Катерина II видала «Жалувану грамоту на права і вигоди містам Російської Імперії» і «Городове Положення», відповідно до яких у всіх містах 13 були створені нові органи місцевого самоврядування - міські думи. При цьому місцеве управління поділялося на: 1) загальноміське, органами якого були міський голова, загальна міська дума і розпорядницька чи шестигласна міська дума (виконавчий орган) і 2) станове (купецька, міщанська управи, управа ремісників, іноземних ремісничих цехів, найнятих служителів, робітників).

4. Земська і куріальна система. Міська Дума як орган міського самоврядування

Інститут місцевого самоврядування в сучасному його розумінні знайшов втілення в Україні у другій половині XIX ст. У цей період в тій частині України, яка входила до складу Російської імперії, відбувалися зміни в галузі місцевого управління. У 1865—1870 рр. в шести лівобережних і південних українських губерніях, а саме Харківській, Полтавській, Чернігівській, Херсонській, Катеринославській і Таврійській були запроваджені органи земського самоврядування. У Російській імперії земська реформа була проведена у 1860—1870 рр. з метою пристосувати самодержавний лад до потреб капіталістичного розвитку країни, але зі збереженням його дворянської суті. Головним стрижнем земської реформи була ідея самостійності, самофінансування.

Проект реформи земського самоврядування в Росії готувався упродовж кількох років спеціальною комісією при Міністерстві внутрішніх справ. До березня 1863 р. комісією був підготовлений проект «Положення про губернські та повітові установи», котрий після обговорення його у Державній раді 1 січня 1864 р. був затверджений імператором Олександром II і отримав силу закону.

Згідно з Положенням в губерніях та повітах передбачалось створення виборних земських установ, які складалися з розпорядчих органів —

повітових і губернських зібрань і виконавчих органів — повітових і губернських управ.

Ці установи створювалися, як це зазначалося у ст. 1 Положення, «для заведовання делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам губернии и каждого уезда».

Коло дії земських установ обмежувалося кордонами губернії чи повіту. Земські установи у справах, якими вони відали, діяли самостійно, але законом могли визначатися випадки і порядок, коли дії земських установ підлягали затвердженню загальних урядових органів. У той же час земським установам заборонялося виходити за межі їхніх справ і втручатися у справи, підлеглі віданню урядових, станових і громадських властей і установ.

Для виконання покладених на земські установи завдань вони мали право від імені земств, на підставі загальних цивільних законів, набувати і відчужувати рухоме й нерухоме майно, укладати договори, приймати зобов'язання, вчиняти цивільні позиви і відповідати у цивільних судах по майнових справах земств.

Положення про губернські й повітові установи визначало порядок формування земських установ. В основу було покладено виборні всестанові засади, але з перевагою для представників дворянства. Першими обиралися повітові земські зібрання. Вибори земських зібрань проводилися на трьох виборчих з'їздах (куріях). Всі виборці поділялися на три курії: 1) повітові землевласники, 2) міські виборці, 3) виборні від сільських громад.

До першої курії входили землевласники, які мали не менше 200 десятин землі (розмір землеволодіння залежав від місцевості і доходив до 3000 десятин), особи які мали нерухому власність на суму більшу ніж 15 тис. крб. або отримували річний прибуток більш ніж 6 тис. крб., а також уповноважені від духовенства і землевласників, які мали менше ніж 200 десятин землі. Таким чином, першу курію представляли переважно землевласники-дворяни і почасти велика торговельно-промислова буржуазія.

У другій курії виборче право належало купцям усіх трьох гільдій, власникам торговельних і промислових підприємств у містах з річним 15 оборотом не менше 6 тис. крб., а також власникам міського нерухомого майна не менш ніж на 500 крб. у невеликих і на 2000 крб. у великих містах. У цій курії були представлені головним чином велика міська буржуазія, а також дворяни, які були володільцями міської нерухомості.

Третя курія складалася з представників селянських громад, перш за все селян. У той же час у цій селянській курії мали право балотуватися також місцеві дворяни і духовенство як представники «селянських громад».

У першій і другій куріях вибори гласних до повітових земських зібрань були прямими. У третій курії вибори були триступеневими: спочатку сільські громади обирали представників на волосний схід, на якому вибирали

виборщиків на повітовий з'їзд виборщиків. Потім цей з'їзд обирав гласних до повітового земського зібрання.

Губернські земські гласні обиралися на повітових земських зібраннях із розрахунку один губернський гласний на шість повітових гласних.

Дані про кількісний склад земських установ, які впроваджувалися на території України, були вміщені в додатку до статей 33 і 52 «Положення про губернські та повітові установи» під назвою «Ведомость о числе гласных, избираемых в земские собрания, на первое трехлетие с открытия земских учреждений в губерниях: Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, (Донецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, С.- Петербургской, Саратовской, Сибирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской».

Кількість гласних була визначена і для губерній на перше триріччя від впровадження нов. Так, для Полтавського губернського земського передбачалося 100 гласних, для Таврійського - 33, Херсонського - 78, Чернігівського - 93. До складу губернських земських зібрань, як правило, 16 обиралися предводителі дворянства, голови управ, 2—3 чиновники від казенних і удільних маєтків. Таким чином, губернське земське зібрання як найбільш високий ланцюг земського самоврядування формувалося на основі непрямих виборів і представництва чинів. Члени земських зібрань перед вступом до виконання своїх обов'язків приносили встановлену загальними законами про державну службу присягу.

На чолі повітного і губернського земських зібрань стояли відповідні голови цих зібрань. Ними були повітові й губернські предводителі дворянства.

Земські зібрання проходили сесійно. Губернські й повітові зібрання збиралися кожного року по одному разу: повітові не пізніше вересня, а губернські не пізніше грудня. На засідання повітових зібрань відводилося десять днів, а на губернські — двадцять. Передбачалися випадки скликання надзвичайних земських зібрань. Земське зібрання відкривав і закривав: губернське - губернатор особисто, повітове - повітовий предводитель дворянства.

Нагляд за порядком у ході роботи земських зібрань покладався на їх голів. Кожен гласний мав у земських зборах тільки один голос і не мав права передати його іншим гласним. Постанови земських зборів мали законну силу лише тоді, коли в їх засіданнях брали участь не менше однієї третини всього числа гласних, які склали збори, але в крайньому випадку не менше десяти. Вибори і рішення про усунення від посад, або передачі до суду членів земських установ проводилися закритою подачею голосів, а рішення з інших

питань — відкритою подачею голосів. Сам порядок подачі голосів визначався земськими зборами. Ухвали земських зборів приймалися простою більшістю голосів. У разі рівності голосів перевага належала голосу голови земського зібрання. Усі постанови земських зборів заносили до журналу, котрий підписувався головою, секретарем зібрання і всіма присутніми членами зборів.

Земськими зборами обиралися строком на три роки їх виконавчі органи - відповідно губернські й повітові земські управи. Повітова земська управа складалася з голови і двох членів, які обиралися повітовим земським зібранням з числа осіб, які 17 брали участь у повітовому зібранні. Це зібрання могло, при необхідності, збільшити число членів управи, які обиралися, до шести. Обраний земським зібранням голова повітової управи затверджувався у цій посаді губернатором. У разі відсутності голови повітової управи його місце заступав один з членів управи, також із затвердженням губернатором.

Губернська земська управа складалася з голови і шести членів, які обиралися губернськими земськими зборами зі свого середовища. Обраний земськими зборами голова губернської управи затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ. У разі відсутності його місце заступав один з членів губернської управи, також з затвердженням міністра внутрішніх справ.

Крім голів і членів земських управ, земським зборам як губернським, так і повітовим дозволялося призначати шляхом виборів зі свого середовища уповноважених для завідування належним земству нерухомим майном, закладами і установами і взагалі для виконання доручень земських зборів.

На утримання голів і членів земських управ земські зібрання виділяли необхідні суми коштів. Доходи самих земств склалися з обкладання податком практично всіх верств населення.

Земським управам надавалося право за згодою земських зібрань запрошувати для постійних занять з предметів відомства земських управ (так і для виконання тимчасових доручень) сторонніх осіб, з призначенням їм платні з передбачених для цього сум. Найчастіше на роботу в земствах залучалися лікарі, вчителі, статисти, інші земські службовці.

Правовий статус земських установ дозволяв їм вирішувати досить широке коло місцевих справ. У той же час слід зазначити, що земства були позбавлені права зачіпати функції урядових, станових і суспільних установ. Більше того, і в межах своєї компетенції земські установи перебували під контролем органів місцевої і центральної влади, перш за все губернатора і міністра внутрішніх справ. Так, ці посадові особи мали право призупинити будь-яке рішення земського зібрання на підставі визнання його «противным 18 законам или общим государственным пользам». А зробити це вони могли, бо всі постанови земських зібрань підлягали направленню «без замедления» губернатору, а ряд з них і безпосередньо міністру внутрішніх справ. Крім того цілий ряд постанов земських зборів взагалі підлягали обов'язковому

затвердженню губернатором або міністром внутрішніх справ. Так, згідно зі статтею 92 «Положення про губернські та повітові установи» затвердженню міністра внутрішніх справ підлягали постанови земських зібрань: «про позику, що перевищує дворічну суму земського збору; про віднесення губернських доріг до розряду селищних; про збори за проїзд по земських шляхах сполучення; про відкриття ярмарок строком більш ніж чотирнадцять днів і про перенесення або зміни строків існуючих ярмарок; про перенесення існуючих пристаней; про поділ майна і установ громадського піклування на губернські й повітові».

До сказаного слід додати, що земські установи, не маючи виконавчої влади для стягнення зборів, вимушені були звертатися за сприянням до місцевої поліції, що не завжди слугувало справі проведення в життя земських постанов. Не сприяло розвитку діяльності земств і негативне до них становлення органів влади царської Росії, що проявлялося у різних формах, у тому числі на законодавчому рівні. Так, закон від 21 листопада 1866 р. позбавив земства припливу вельми значних коштів. А 13 червня 1867 р. було видано закон, який ще більше ускладнив діяльність земських установ. Так, земські доповіді, журнали тощо повинні були проходити через цензуру губернатора. Крім того заборонялася взаємодія земських установ різних губерній одна з одною без згоди з губернатором. Для земських видань була встановлена попередня цензура, бо друкування земських постанов і промов на земських засіданнях дозволялося тільки за згодою губернатора. 19 вересня 1869 р. височайше затверджене положенням комітету міністрів земські установи позбавлялися права безкоштовної пересилки кореспонденції. Однак найбільш суттєвого удару по ідеї місцевого самоврядування, закріпленій у 19 Положенні про земські установи 1864 р., було завдано 12 червня 1890 р., коли було опубліковане нове «Положення про земські установи». Положення було затверджене Олександром III, царювання якого відзначено пануванням централізму і укріпленням принципу самодержавства.

Якщо в основі Положення про земські установи 1864 р. лежала так звана суспільно-господарська теорія самоврядування, що базувалась на ідеї повної самостійності земств у вирішенні місцевих справ, то в основі Положення про земські установи 1890 р., навпаки, лежала державницька теорія, що заперечувала правомірність протиставлення державних і місцевих справ і розглядала земські установи як державні органи, котрим доручалися певні галузі місцевого господарства при збереженні за урядовою владою права не тільки нагляду, але і втручання у їх справи. Державницька теорія самоврядування в цілому була спрямована проти відокремлення земських установ від державних органів (тобто проти децентралізації) і фактично «визнавала залежність земських установ від бюрократичної самодержавної влади».

Згідно з новим Положенням поновлювалась становість виборчих груп, а також підсилювалось представництво в земських установах від дворян. Реформа 1890 р. дала абсолютну перевагу в земствах дворянам як самій «благонадійній» категорії жителів. Дворяни почали посилати в земські зібрання представників більше, ніж селяни й мешканці міст разом взяті. За новим земським Положенням позбавлялися виборчих прав: духовенство, церковний притч, селянські товариства, селяниволодільці приватних земель у повіті, особи, які мали купецькі свідоцтва, володільці торговельних і промислових установ, євреї. Крім того, були скасовані сільські виборчі з'їзди, а гласні від селян призначалися губернатором з числа кандидатів, котрі були обрані на волосних сходах. Замість принципу виборності впроваджувався принцип затвердження голів і членів земських управ. Оскарження незатверджених членів управ не дозволялося. Як голови земських управ, так і члени управ згідно зі ст. 124 Положення від 1890 р. вважалися перебуваючими на державній службі. Відповідно до ст. 87 Положення губернатор отримав право 20 припиняти виконання постанов земських зборів як у випадку формального порушення законів при їх прийнятті, так і тоді, коли вважав, що постанови земських зборів «не соответствуют общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушают интересы местного населения».

У той же час слід відмітити, що в новому Положенні про земські установи були зафіксовані раціональні, такі, що забезпечували ефективну діяльність земств, приписи. Так, на посаду голови земської управи в члени управ тепер могли обиратися не тільки гласні, але й взагалі особи, які отримали виборчий ценз (ст. 116). Згідно зі ст. 108 Положення від 1890 р. розширювався деякою мірою перелік предметів відання земських установ, що природно, збільшувало їх компетенцію. Майже в повному обсязі відновлюватись права земств на безкоштовну пересилку кореспонденції. Але все таки головним призначенням нового Положення про земські установи від 12 червня 1890 р. було обмеження прав земських установ.

У той же час треба зазначити, що незважаючи на дії властей, спрямовані на обмеження самостійності земств, підсилення їх залежності від адміністративних органів земські установи у 60—90-ті роки ХІХ мали певні успіхи у вирішенні багатьох віднесених до їх відання питань. Вважається, що найбільш суттєві досягнення земських установ були у сфері народної освіти. Значні досягнення земські установи мали в галузі охорони здоров'я. Це виявлялося, зокрема, у збільшенні кількості лікарів, розширенні мережі аптек, виникненні фельдшерських і медичних курсів підвищення кваліфікації. Стало активно впроваджуватися віспоприщеплення. Земська медицина активно проникає в сільське середовище. Значними були успіхи земств у забезпеченні санітарного благополуччя на своїй території, влаштуванні богаделень і будинків для інвалідів.

Економічна діяльність земств зосереджувалась на піклуванні за місцевою торгівлею і промисловістю, на організації позичково-зберігальних товариств і артілей, заснованих на самопомозі населення. У полі зору земських установ перебували також улаштування місцевих шляхів, земської 21 пошти, будівництва церков, утримання місцевих тюрем і будинків для божевільних, заходи з організації місцевої продовольчої справи. Значним був внесок земських установ в організацію статистичних і економічних досліджень.

У пореформений період у Російській імперії відбувалися зміни в управлінні містами. 16 червня 1870 р. Олександр II затвердив «Міське положення». Згідно з цим нормативним актом міськими органами самоврядування визнавалися: міська дума — розпорядчий орган міського самоврядування і міська управа — виконавчий орган міського самоврядування. На ці органи було покладене вирішення завдань господарського призначення, а саме: благоустрій міста, піклування про міську торгівлю і промисловість, завідування шкільною і медичною справами, прийняття санітарних і протипожежних заходів тощо. До компетенції міської думи відносилися вибори голови управи (а при наявності для того підстав, відсторонення його від посади і притягнення до суду). Голова управи затверджувався у цій посаді губернатором або міністром внутрішніх справ. Як правило, міський голова був не тільки керівником міської управи, але і головою міської думи.

Однією з найбільш суттєвих рис міської реформи 1870 року було надання міському управлінню відносно широкої самостійності при вирішенні питань міського господарства, оскільки як затвердженню губернськими властями (а в окремих випадках міністерством внутрішніх справ) підлягали тільки окремі найбільш важливі постанови міської думи (по більшій частині фінансів), в той час, коли більшість розглянутих думою справ не потребували ніякого затвердження будь-ким. Губернатор здійснював нагляд за законністю дій органів міського самоврядування. У сучасній юридичній літературі висловлена думка про те, що Положення 1870 р. при всіх його недоліках заклало передумови формування в Росії муніципального права.

Міська дума була органом виборним. Згідно з Положенням 1870 р. активним і пасивним виборчим правом володів кожен міський обиватель незалежно від станової належності, якщо він був російським підданим, мав вік не менше 25 років і володів у межах міста яким-небудь нерухомим майном або сплачував на користь міста збір з свідоцтв: купецького, промислового, на дрібний торг тощо (ст. 17). Міське положення передбачало 22 три розряди виборців залежно від сплати збору на користь міста. Кожний розряд складав особливе виборче зібрання і обирав третину гласних у міську думу строком на 4 роки. Жінки та юридичні особи брали участь у виборах міської думи через своїх представників. Норми виборчого права до міської думи

забезпечували перевагу у складі думи представників найбільш заможних верств міста.

Виконавчий орган міського самоврядування — міська управа обиралися міською думою зі складу гласних думи терміном на 4 роки. До її складу входив голова та члени управи, обрані міською думою в кількості, що залежала від чисельності міських жителів. Половина складу членів міської управи поновлювалась кожні два роки. Очолював управу, як і міську думу, міський голова. Члени міської управи вважалися такими, що перебували на державній службі. Повноваження міського голови були досить широкими. Він керував роботою як міської думи, так і міської управи, зокрема, приймав рішення про скликання міської думи і визначав порядок денний засідань думи. Міський голова також представляв інтереси міста у відносинах з адміністративними органами та іншими установами.

Кошти для утримання органів міського самоврядування та вирішення покладених на них завдань отримували за рахунок різних міських податків і зборів.

Міська реформа 1870 року була проведена і на території тієї частини України, яка входила до складу Російської імперії. Цей процес розтягнувся майже на 14 років. Причому він був здійснений у стислі строки на більшій частині України, а на Правобережній Україні процес впровадження в життя Положення 1870 року відбувався поступово, що пояснювалося політичними міркуваннями.

Міська реформа 1870 року зіграла значну роль в управлінні важливими справами міст України у 70—80-х роках ХІХ ст. Але 11 червня 1892 р. було затверджено нове Міське положення. Воно значно обмежувало виборчі права городян, що призвело до зменшення кількості виборців, а також скорочення кількості гласних. Підсилювалась роль міської управи за рахунок прав міської думи. Члени управ и прирівнювались до урядових чиновників, що ставило їх у залежність від адміністрації.

ТЕМА 2. ВИНИКНЕННЯ ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» (ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ). КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання:

1. Виникнення поняття місцевого самоврядування. Теорії походження місцевого самоврядування
2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування.

1. Виникнення поняття місцевого самоврядування. Теорії походження місцевого самоврядування

Наука про місцеве самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему: чи має громада окрему, відмінну від держави, владу, чи вона незалежна від держави публічно-правова корпорація або міцно включена в державний організм і виконує функції органу держави.

Відсутність єдиного теоретичного підходу до його природи зумовлює суперечливу систему організації місцевої влади. Думка про організацію влади в громадах, її співвідношення з владою держави розвивалася ще у середньовічній Європі. Німецький юрист Й. Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Союз індивідів, які добровільно об'єднались у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад—провінцію, союз провінцій і міст-державу. Децентралізовані політичні одиниці повинні мати автономію щодо реалізації права й управління.

З XVIII ст. у Франції проблемами місцевого самоврядування займалися фізіократи, які приватну свободу людини вважали необхідною передумовою для розвитку самоврядування. Один з їх попередників Р.-Л. д'Аргенсон виступав за скасування станових привілеїв, щоб система міського самоврядування будувалася на виборній основі під наглядом інтенданта, призначеного королем.

На думку Ю. Панейка, д'Аргенсон вимагав визнати громади як "демократії" або публічно-правні корпорації, повернути їм свободу, насамперед, право вільного вибору громадських органів і право збирати податки.

У "Проекті муніципалітетів" (1775 р.) Д. де Немур запропонував систему муніципалітетів, які стояли б один над одним (комуна-округ-провінція) на чолі з державою. Тобто самоврядування повинно здійснюватися широким "класом" дрібних власників через виборні народні магістрати. Така громада відрізнялась від релігійної протестантської громади ХVI-ХVII ст., адже в її основу закладено принцип основних громадянських прав.

На становлення теорій місцевого самоврядування впливали представники утопічного соціалізму (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур'є, Р. Оуен, О. Сен-Симон, Ж.-Ж. Руссо). Ш. Фур'є пов'язував соціальний прогрес з часом, коли основу суспільства складатимуть асоціації ("фаланги") - автономні соціальні утворення. Центральна влада не має права втручатися у внутрішнє життя, опікувати їх тощо. Будуючи модель "нового морального світу", Р. Оуен вважав первинною одиницею майбутнього ладу самодостатню комуна, "селище спільності"²⁹. Він розробив конституцію таких спільностей, за якою комуни повинні функціонувати на основі колективної праці, громадської власності, рівності прав та обов'язків своїх членів. Загалом

органи самоврядування вже не вважались виключно органами держави, а й громад, відокремлених від останньої.

Значного поширення набули погляди Т. Джеферсона на самоврядування громад як ідеальну форму державності ("республіки в мініатюрі"). За його концепцією, муніципалітети є четвертою владою, що контролюється законом і судом, не підпорядкована урядові, його органам на місцях. Згодом французький дослідник Туре виділив основні проблеми місцевого самоврядування: власні громадські справи та справи державні, делеговані органам самоврядування.

Дж. С. Міль розглядав місцеву владу як виховний інструмент, що спонукає людей, крім своїх інтересів, визнавати справедливі вимоги Інших людей. Лише коли індивіди беруть участь в управлінні, то вони розуміють його результати, а через специфічні спільні інтереси кожної місцевості, у кожному виборчому окрузі, місті має існувати власний парламент, що вирішує локальні справи.

Загалом сформувалось декілька наукових теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту, особливості його взаємовідносин з державою.

Відома загальновизнана теорія організації місцевої влади — природних прав вільної громади, (теорія вільної громади)—виникла на поч. ХІХ ст, як реакція на чиновницьке управління, коли увага теоретиків філософії держави та права змістилась з конституційної монархії на представницьку демократію. Правові засади її були запозичені з бельгійського та французького права, а прихильниками стали А. де Токвіль, Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, Б. Констан де Ребек, О. Лаванд, Е. Мейєр, О. Ресслер, Туре, Б. Чичерін.

Французький державний діяч Токвіль зазначав: "У громаді полягає сила свободи народу. Громадські інститути відкривають народові шлях до свободи й учать його послуговуватися нею, насолоджуватися її мирним характером". Ця теорія базувалася на природно-правовій школі Дж. Лока, за якою громада як "природна" адміністративно-територіальна одиниця, що історично виникла раніше, ніж держава, має невідчужувані права самостійно вирішувати місцеві питання й управляти власними справами.

Держава і самоврядування розглядалися як два кола, які не перетинаються: місцеве самоврядування—автономна стосовно державної влади публічна влада територіальної громади, а держава— гарант природних прав і свобод, зобов'язана поважати свободу громад, їх самоврядування. Проте ідея невідчужуваності, недоторканності прав громад дещо суперечлива, адже йшлося про територіальні одиниці (департаменти, регіони, області), створені державою.

Р. Моль, О. Васильчиков. В. Лешков на перший план висувають недержавну, переважно господарську природу діяльності муніципалітетів. Господарська(громадсько-господарська)теорія намагалась обґрунтувати

статус громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувала на переважно господарському характері комунальної діяльності. Органи самоврядування самостійні в неполітичній сфері, господарській і громадській діяльності, які не належать до сфери державних інтересів. У політичній сфері вони виступають як органи держави, що виконують її функції й наділені її повноваженнями. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки, обумовлює співіснування на місцевому рівні органів самоврядування і уряду.

Можливо, тому цю теорію Іноді визначали як суспільна чи громадсько-державницька. Під її впливом у Росії були проведені земська (1864) і міська (1870) реформи Олександра II. Проте неможливо точно виділити власні справи громади (місцеві) і справи загальнодержавні, реально розмежувати приватноправові і публічно-правові функції в управлінні суспільством.

Обидві теорії отримали свій розвиток у громадській (громадівській) теорії місцевого самоврядування, яка вбачала сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами право управляти тільки державними справами. Її дослідники О. Васильчиков, М. Драгоманов, П. Корф, В. Лешков, О. Лабанд, Є. Мейєр, П. Подлігайлов, О. Ресслер, Ю. Самарін виходили з протиставлення держави й суспільства, визнання свободи місцевих співтовариств у здійсненні своїх завдань. Ряд концептуальних положень цієї теорії збігаються з положеннями теорії вільної громади, однак пріоритетною є господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування та їх недержавний характер.

Громадівська теорія ототожнює цілі, завдання і функції органів місцевого самоврядування з діяльністю і функціями громади. Громада як самоврядний територіальний колектив самостійна, як і сама держава. Держава є федерацією громад і виводить свої права від громади, а не навпаки, не створює громаду, а лише визнає подальший розвиток недоторканих прав громади, її власну компетенцію. Громада не підпорядковується центральній владі держави у вирішенні питань місцевого значення, органи місцевого самоврядування незалежні і самостійні в своїй діяльності, керуються законом.

Дана теорія відображена в англосаксонській системі (правових системах Великобританії, США, Канади, Індії, Австралії тощо). Її основними рисами є: формальна автономія і самостійність місцевого самоврядування; відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які опікують органи місцевого самоврядування - креатури парламенту (Великобританія) чи штатів (США). Відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням визначаються принципом "intervires" (діють в межах наданих повноважень).

Одним з її заперечень вважається діяльність саме на основі закону, що походить від держави. З Іншого боку, покладені на самоврядні органи завдання вимагають здебільшого застосування примусу, що є прерогативою держави і надається громаді через закони. Питання про первинність громади щодо держави є суперечливим, наприклад, в тому, що громада та зміст самоврядування часто визначається з використанням поняття "держава", але як тоді вона може існувати без держави? Як свідчить історія, держава може створювати адміністративно-територіальні самоврядні утворення, що мають всі ознаки громади.

У кожній державі по-своєму розмежовані власні й делеговані повноваження (врегульовано державою, безпосередньо народом на референдумі). Органи самоврядування, отримуючи свої повноваження від держави, не можуть не здійснювати функцій публічного характеру. Крім того, Іноді неможливо точно розмежувати власне місцеві справи І справи державні, виконання яких доручене громадам. Негативним моментом громадівської теорії є і те, що визнаючи природні та невід'ємні права громади, за нею фактично визнається суверенітет, що є неможливим за умови існування держави або призводить до її руйнації.

Усвідомлення цих суперечностей привело до виникнення державницької теорії самоврядування. На відміну від громадівської теорії, її представники зміст самоврядування вбачали не у відокремленні від держави, а у служінні її інтересам І цілям. Згідно з підходами Л. Штейна, Р. Гнейста, А. Г^адовського, Б. Безобразова, М. Коркунова, М. Лазаревського. Б. Нольде, усі повноваження місцевим органам врядування надає держава, місцеве самоврядування є формою місцевого державного управління. Зсув акцентів зумовлений зниженням самодостатності громад, зростанням мобільності населення (територіальну спільність змінює спільність професій І соціального становища), збільшенням управлінських функцій.

Німецькі дослідники визначали самоврядування як підґрунтя гармонійних стосунків держави і суспільства, рівноваги влад. Так, прусський юрист Р. Гнейст розумів термін "місцеве самоврядування" як управління на місцях, при якому територіальні громади, що Історично (природно) склалися, наділялися правом самостійно, у межах законів, вирішувати місцеві справи, звільнялися від втручання центральної державної адміністрації та її чиновників на місцях.

За державною теорією не існує особливих справ, що знаходяться у віданні місцевих товариств, усі ці справи є загальнодержавними. Органи місцевого самоврядування організуються як самоврядні територіальні спілки, яким доручається ведення державних справ у межах їх територій. Вони підпорядковані державі, можуть не мати власної компетенції, діють за принципом "дозволено лише те, що не передбачене законом".

Державницька теорія покладена в основу континентальної системи організації влади на місцях, поширеної як у країнах Європи (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія), так Латинської Америки, Близького Сходу, франкомовної Африки, ряді штатів США. Ознаками цієї моделі є: поєднання місцевого самоврядування і державного управління на місцях, виборності і призначуваності; певна ієрархія системи місцевого самоврядування; наявність на місцевому рівні спеціального представника центральної влади, який здійснює державний контроль за їх діяльністю.

Недоліком цієї теорії є суттєвий вплив державних інтересів на місцеві органи, виконання ними державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Це спричиняє зростання чиновного апарату, видатків на його утримання.

Порівнюючи англосаксонську і континентальну системи місцевого самоврядування, зазначимо, що в демократичних країнах розходження між ними не мають принципового характеру, їх сучасна форма як результат реформ свідчить про зближення інколи відмінних муніципальних систем, зростання ролі суспільних начал місцевого самоврядування і це знаходить висвітлення в сучасних теоріях, що враховують двоїстий характер муніципальної діяльності.

Згідно з теорією дуалізму муніципального управління органи місцевого самоврядування, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів і повинні стати інструментом державної адміністрації³⁵. Вона базується на класичній ліберальній теорії про залежність демократичної держави від місцевого самоврядування, ідеї його недержавної політико-правової природи, що має власну компетенцію при вирішенні питань місцевого значення, а для забезпечення захисту загальнодержавних Інтересів у встановленому порядку здійснює делеговані державою функції, перебуваючи під її контролем.

Змішані варіанти організації влади на місцях (змішані моделі/увібрали риси згаданих моделей) та мають власні специфічні ознаки: поєднання автономного місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні з державним управлінням на вищому рівні. Зараз змішана модель місцевого самоврядування функціонує в Німеччині, Австрії, Японії, постсоціалістичних країнах.

Переважно комунальний зміст діяльності органів місцевого самоврядування, пріоритет завдань забезпечення життєдіяльності жителів муніципального утворення складають основу теорії соціального обслуговування (теорія держави загального (соціального) добробуту). Тут органи самоврядування—установи з обслуговування населення, задоволення приватних і публічних інтересів усіх прошарків суспільства.

За соціально-класовою теорією (Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рей-снер) місцеве самоврядування—це форма державного управління певним колом

справ на місцях, один з публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів. П. Ж. Прудон ототожнював самоврядування з анархією, у кін. ХІХ- поч. ХХ ст. розповсюдились соціалреформістські муніципальні концепції, зокрема теорія муніципального соціалізму, ідеологами якої стали М. Загряцков, М. Курчинський. Це сукупність програмних положень та установок, спрямованих на демократизацію місцевого життя, виходячи з можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного із шляхів безреволюційної трансформації буржуазного суспільства у соціалістичне.

Прихильники органічної теорії Г. Спенсер, П. Жлієнфельд, Г. Аренс. Р. Ворс, Й. Блюнчлі розглядають громаду як низовий соціальний організм, що має публічно-правові повноваження, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом. П. Стучка, К. Маркс, визначаючи цю теорію як перехідний напрям до теорії державної, прирівнювали всю державу до живого організму, складної особи.

Розповсюджені й інші концепції організації влади на місцях: політична теорія самоврядування, концепція позаполітично-го місцевого самоврядування, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб. Так, за твердженнями прихильників останньої місцевого самоврядування є "продуктом самообмеження держави" (Г. Єллінек), муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами територіальної громади.

Аналіз різних варіантів дизайну місцевого самоврядування О. Оффердала, О. Черкасова, В. Чиркіна, Ж. Зіллера, О. Ярошу-ка дозволяє виділити моделі організації влади на місцях, відносин центральних та місцевих органів влади. Це класичні "модель партнерства" і "агентська модель". Перша розвивалася в країнах, де політична система формувалася "знизу догори", через поєднання повноважень місцевих громад і центральних органів влади. її назва свідчить про рівноправні відносини, спрямовані на досягнення спільних цілей. "Агентська модель передбачає відносини місцевих органів ("агента") з центральними органами ("принципалом"), де головна роль центру, а місцеві органи — інструмент політичної системи, засіб виконання адміністративних функцій на місцях.

Дослідники акцентують на пошуку "золотої середини" — моделі взаємозалежності", коли відносини центральної і місцевої влади будуються на засадах компромісу й обміну інформацією. Місцеві спільноти залежать від підтримки центру (законодавчої, фінансової), а центральний уряд - від ефективної діяльності місцевих органів на місцях. Відносини тут більш рівноправні, ніж в агентській моделі, розвинені і динамічні, ніж у моделі партнерства.

Крім цих варіантів взаємодії, можна виділити моделі "розділеної" та "децентралізованої" влади (В. Поповські), ідеально-типову модель місцевого

самоврядування (О. Оффердал) залежно від ступеня автономності та інтеграції місцевих одиниць, участі місцевих жителів в управлінні їх справами, обсягу виконання місцевими органами влади завдань. Кожна модель по-різному визначає провідну силу у взаємодії місцевих органів і держави.

Отже, науковий потенціал самоврядницької ідеї розкривають теоретичні конструкції, базові юридичні категорії, які сприяють оформленню відповідних теорій, концепцій, моделей місцевого самоврядування. Аналізуючи хронологію їх появи, зазначимо, що спочатку метою ідеї місцевого самоврядування був розвиток у громадян відчуття належності до однієї спільноти (громади), а згодом — зв'язок з громадянськими та політичними правами і свободами людини. Основою місцевого самоврядування є вчення про природне право, що виражається в загальнолюдських цінностях справедливості, свободи, рівності тощо.

Розвиток поглядів на місцеве самоврядування, його інститути пов'язаний з еволюцією самоврядування як децентралізованої форми управління, формуванням правового ставлення громади до держави, законодавства, що регулює діяльність відповідних органів, їх відносини з державою. Хоч традиції обцинного, міського самоврядування сягають коренями полісної демократії античного світу, міських і сільських громад середньовічної держави, формування засад місцевого самоврядування відбувалось зі становленням правової держави у нові часи.

На думку датських учених, муніципалітети не є нерегульованою "державою в державі", а незалежні місцеві політичні одиниці, що вписується в систему держави⁴¹. У багатьох демократичних країнах (Італія, Німеччина, Норвегія) поширені погляди про дану систему як цілком автономну сферу управління. Загалом Історія розвитку вчень про місцеве самоврядування свідчить про певну суперечливість цього соціального явища, яка зумовлена, насамперед, двоїтим характером муніципальної влади, наявністю в її природі одночасно суспільних і державних начал тощо.

В Україні ідеї і практика місцевого самоврядування мають давні традиції. Впроваджуючи європейську модель місцевого самоврядування, засвоюючи досвід зарубіжних країн тут крім політико-ідеологічних труднощів, панує традиціоналістська доктрина юридичного позитивізму - інструмент захисту корпоративних інтересів політичних, адміністративних та інших еліт. Продовжуючи радянську школу права, визнаючи право в об'єктивному сенсі, вона гальмує суспільно-політичний і правовий розвиток. Це покладає ряд важливих завдань на сучасну українську юридичну науку.

Поняття місцевого самоврядування виникло після проголошення Україною незалежності на основі радянського будівництва як організації і діяльності системи рад. Радянське будівництво в умовах соціалістичного періоду розвитку Української РСР автори розглядали по-різному. Існувало

два основні підходи до розуміння радянського будівництва. Так, Г.В. Барабашев і К.Ф. Шеремет вважали радянське будівництво галуззю державного будівництва.

Інший підхід представлений поглядами авторів підручника "Советское строительство" за редакцією професора А. О. Безуглова. Ці автори визнавали державне будівництво галуззю соціального управління.

Щоб дати визначення системі правових норм, які регулюють місцеве самоврядування в Україні (муніципального права) як галузі державного чи соціального управління або підгалузі іншої галузі права, необхідно з'ясувати суспільні відносини в цій сфері. З'ясувати, чи регулюються вони нормами права (конституційного і адміністративного), чи всією системою соціальних норм. З цією метою слід зрозуміти сутнісну природу найважливішого суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади і характер влади, яка реалізується місцевим самоврядуванням безпосередньо і через систему органів. Треба відповісти на запитання, чи здійснює територіальна громада та її органи публічну владу, відмінну від державної, чи її повноваження та функції перебувають у межах державних? Однозначної відповіді на це запитання у теорії місцевого самоврядування поки немає.

Є два розуміння місцевого самоврядування - державницьке і громадське.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації державної виконавчої влади, що полягає в делегуванні певної частини державних повноважень територіальним громадам. Стосовно центральних і місцевих органів державної влади місцеве самоврядування має лише певну правову, організаційну й фінансову основи. З цих позицій місцеве самоврядування розглядається як здійснення державних функцій за допомогою недержавних суб'єктів. Такі органи місцевого самоврядування повинні діяти за принципом "дозволено лише те, що передбачено законом". Ця теорія, започаткована в магдебурзькому праві, поширилася в Європі і була втілена в Європейській хартії про місцеве самоврядування.

Прихильники громадської теорії місцевого самоврядування розглядають громади як самостійне джерело публічної влади. Влада згідно з такою теорією належить не державі, а громадам як "муніципальна". Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом "дозволено все, що не заборонено законом". В Україні громадська теорія втілюється на базовому рівні (село, селище, місто). На регіональному рівні поєднуються громадська і державницька теорії місцевого самоврядування. Разом з тим повноваження місцевого самоврядування на базовому і регіональному рівнях регулюються Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Воно здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Територіальною громадою називають жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища чи міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, чи добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Вони реалізують такі функції:

- а) управлінську;
- б) установчу;
- в) координуючу;
- г) контролюючу та ін.

Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації своїх функцій здійснюється за допомогою специфічних форм і методів як правових, так і неправових. Під формами діяльності органів місцевого самоврядування розуміють здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами і практикою державного будівництва видів дій посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання та функції у межах компетенції кожного органу. Названі форми поділяють на: правові, організаційні й матеріально-технічні.

Правові форми - це такі види здійснення функцій, які тягнуть за собою правові наслідки. До них належать:

- нормотворча;
- управлінська;
- правоохоронна;
- правозастосовна.

Організаційні форми на відміну від правових не спричиняють за собою правових наслідків. До них відносять:

- регламентуючу;
- матеріально-технічну;
- ідеологічну;
- виховну.

Їх також поділяють на загальні, конкретні й внутрішньоорганізаційні; організаторські; організаторсько-масові. Організаційно-правовими називають форми, що практично склалися і закріплені нормативно-правовими актами. До них відносять:

- а) сесії;
- б) засідання;
- в) збори;
- г) індивідуальну і колективну роботу депутатів та ін.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування - це способи, норми й засоби, що їх застосовують у межах визначених форм з метою здійснення завдань і функцій цих органів, що зумовлені їхньою компетенцією. Як і форми, методи названої діяльності поділяють на правові, організаційні й організаційно-правові.

Правовими методами називають такі способи, прийоми й засоби, за допомогою яких здійснюються нормотворча, правоохоронна та правозастосовна форми діяльності органів місцевого самоврядування. Організаційними методами є способи, прийоми й засоби, за допомогою яких здійснюються відповідні форми організаційної діяльності органів місцевого самоврядування.

Організаційні методи залежно від напрямів і мети діяльності державних органів поділяються на загальні й конкретні. Організаційно-правові методи - це такі способи, прийоми й засоби, що дістали закріплення у відповідних нормативно-правових актах (наприклад, методи організації і перевірки виконання, інформаційного забезпечення, підготовки, добору та розставлення кадрів та ін.).

Місцеве самоврядування в Україні здійснюють територіальні громади:

- сільські, селищні, міські ради;
- сільські, селищні, міські голови;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Муніципальне право тісно пов'язано з іншими галузями та підгалузями права. Їх співвідношення визначається зв'язком між державою і правом. Зв'язок місцевого самоврядування з правом характеризується тим, що:

- а) правові норми закріплюють і регулюють відносини організації і діяльності органів місцевого самоврядування;
- б) самі органи місцевого самоврядування приймають правові норми, що є джерелом права.

Перш за все муніципальне право пов'язане з конституційним та адміністративним правом конституційним процесом.

Конституційне право - це провідна галузь права і законодавства, що включає в себе систему правових норм і інститутів та нормативно-правових актів, які закріплюють, регулюють та охороняють відносини народовладдя, основи конституційного ладу України, правовий статус людини і громадянина, територіальний устрій, систему державних органів і органів місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування покликано

логічно продовжити дослідження предмета конституційного права а саме, - організацію роботи органів місцевого самоврядування.

Адміністративне право - це система адміністративно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють суспільні відносини у сфері державного управління, тобто підзаконної виконавчої і розпорядчої діяльності органів держави, що спрямована на практичне виконання законів у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Муніципальне право (яке вивчає способи й форми здійснення місцевого самоврядування) досліджує організацію роботи органів місцевого самоврядування.

Конституційне процесуальне право являє собою систему процесуальних конституційно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють порядок конституційних процесуальних відносин між суб'єктами. Муніципальне право покликане логічно продовжити дослідження окремих видів конституційного процесу, зокрема - законодавчий процес.

Муніципальне право взаємопов'язане з конституційним матеріальним, процесуальним і адміністративним правом наступним чином: а) нормативно-правовою базою; б) спільністю окремих правовідносин; в) процесом право реалізації вищезгаданої системи правових норм; г) спільністю юридичної практики та ін.

Звідси випливає, що конституційне, конституційне процесуальне й адміністративне право закріплюють, регулюють та охороняють суспільні відносини органів місцевого самоврядування як між собою, так і з органами державної влади, населенням та іншими об'єднаннями громадян. Система конституційних процесуальних правових норм, що регулюють порядок утворення і внутрішню організаційну діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, їх завдання, функції, форми і методи їх діяльності, становить підгалузь конституційного процесуального права.

Отже муніципальне право - це галузь права України, що закріплює, регулює та охороняє організацію і здійснення місцевого самоврядування, порядок утворення і функціонування органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними керівництва господарським, політичним, соціальним, культурним та іншими сферами життєдіяльності певної територіальної громади. Конституційною основою місцевого самоврядування є матеріальні й процесуальні конституційні норми та інститути, що закріплюють порядок організації і функціонування органів місцевого самоврядування, а також процесуальні конституційні правовідносини, що регулюються названими нормами.

Конституція України закріплює принцип поділу влади в Україні па законодавчу, виконавчу і судову. Крім системи законодавчих, виконавчих і судових органів, Конституція України визначає державні органи, які

забезпечують реалізацію стримувань і противаг між вищеназваними органами держави чи забезпечують виконання окремих функцій. Систему таких органів становлять Президент України, Генеральний прокурор України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони, Вища рада юстиції.

Конституційні процесуальні норми, що закріплюють порядок утворення та функціонування системи названих державних органів, об'єднуються і утворюють відповідно початкові, головні й загальні конституційні процесуальні інститути. Загальними конституційними процесуальними інститутами місцевого самоврядування є об'єднання правових норм, початкових і головних інститутів, що регулюють організацію та діяльність конституційних органів місцевого самоврядування. Об'єднання двох і більше таких інститутів, предметом регулювання яких є порядок утворення і функціонування системи органів місцевого самоврядування, становлять таку галузь права - як муніципальне право.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, конституційний статус якого закріплено у розділі XI Конституції України.

Загальні засади місцевого самоврядування в Україні визначаються окрім Конституції України чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами про місцеве самоврядування, система яких перебуває у стадії свого становлення, та такими, як про це зазначається в Законі, не повинні суперечити його положенням (ст.24). Крім цього, відповідно до ст.9 Конституції України частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати Європейську хартію місцевого самоврядування, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України через Закон України від 15 липня 1997 р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування».

Згідно Конституції України (розділу 11), місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

ТЕМА 3. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання

1. Поняття та ознаки місцевого самоврядування
2. Система, органи та посадові особи місцевого самоврядування

1. Поняття та ознаки місцевого самоврядування

В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України). Крім того, правовою основою організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні є Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, "Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування" від 15 липня 1997 року, "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року тощо.

Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Під поняттям "територіальна громада" розуміють жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають один адміністративний центр.

Гарантоване державою право на місцеве самоврядування означає, що повноваження територіальних громад мають бути захищені державою від їх порушення, в тому числі і заходами державного впливу аж до легального примусу. Права місцевого самоврядування згідно зі ст. 145 Конституції України захищаються в судовому порядку. Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, строку проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються (ч. 2 ст. 3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Місцеве самоврядування - це не тільки право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України, а є реальною здатністю, тобто спроможністю його здійснення.

Принципи місцевого самоврядування в Україні визначені положеннями ст. 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні":

- 1) народовладдя;
- 2) законності;
- 3) гласності;
- 4) колегіальності;
- 5) поєднання місцевих і державних інтересів;
- 6) виборності;
- 7) правової, матеріально-фінансової та організаційної самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- 8) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- 9) державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- 10) судового захисту прав місцевого самоврядування.

Правовий статус місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі, а також в АРК визначається Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та ін. Так, Закон України "Про столицю України - місто-герой Київ" від 15 січня 1999 року врегулював спеціальний статус міста Києва як столиці України.

2. Система, органи та посадові особи місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування включає:

- 1) територіальну громаду;
- 2) сільську, селищну, міську раду;
- 3) сільського, селищного, міського голову;
- 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- 6) органи самоорганізації населення.

Дієвим інструментом місцевого самоврядування є органи місцевого самоврядування.

Орган місцевого самоврядування - це організаційно відокремлений публічно-колегіальний орган, утворений в установленому законодавством порядку, наділений певними владними повноваженнями і засобами, необхідними для здійснення властивих йому функцій у сфері місцевого самоврядування.

Ознаки органів місцевого самоврядування:

- * не належать до органів державної влади;
- * є самостійним видом органів публічної влади;
- * виражають інтереси територіальних громад та здійснюють діяльність від їх імені;

* фінансовою основою їх діяльності є місцеві бюджети (сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні);

* становлять відносно постійне поєднання депутатів з різними навичками, інтересами, здібностями та неоднаковою фаховою підготовкою в рамках одного органу з метою реалізації властивих їм повноважень, а також з метою необхідності виконання поставлених завдань та досягнення відповідних цілей у сфері муніципального управління.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Разом з тим, обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених профільними законами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпоряджання земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Посадова особа місцевого самоврядування - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Посадовою особою територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста є сільський, селищний, міський голова, який обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Сільський, селищний, міський голова не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі й на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів місцевих рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

Правовий статус міських голів Києва та Севастополя має специфічний характер, що зумовлено їх особливим правовим статусом як столичних міст.

Закон України "Про столицю України - місто-герой Київ" від 15 січня 1999 року та інші нормативно-правові акти визначили правовий статус Київського міського голови, представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування в місті Києві, Київської міської державної адміністрації тощо.

Київський міський голова обирається територіальною громадою міста Києва шляхом прямих виборів строком на п'ять років за мажоритарною виборчою системою.

Представницькі органи місцевого самоврядування в місті Києві - це Київська міська рада, районні в місті ради (у разі їх утворення), які є юридичними особами. Київська міська рада має власні виконавчі органи, які утворюються нею та підзвітні і підконтрольні їй.

Президія Київської міської ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради. Рішення Президії мають рекомендаційний характер.

Склад Президії Київської міської ради: міський голова, його заступник по роботі в раді, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Київська міська державна адміністрація є виконавчим органом Київської міської ради, яка створюється для виконання функцій державної

виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

Голова Київської міської державної адміністрації призначається Президентом України в порядку, передбаченому Конституцією та законами України .

ТЕМА 4. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання:

1. Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави
2. Європейська хартія місцевого самоврядування – ключовий орієнтир на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави

Демократія є одним з різновидів соціальної організації, що здійснюється за допомогою інститутів, які в процесі своєї діяльності забезпечують таке управління суспільством, при якому максимально були б враховані права та свободи людини і громадянина, їх законні інтереси, а також механізми, за допомогою яких відбувалася б їх реалізація. За Р. Далем, демократичне управління реалізується за допомогою двох різнонаправлених процесів: централізації і децентралізації влади. Пояснення цьому може бути наступне: не всі інститути, їх діяльність і специфіка, які необхідні в межах цілої держави, є настільки ж необхідними в масштабах її окремих територіальних одиниць. Тому демократичне управління здійснюється як через державні органи, так і за допомогою механізмів суспільної саморегуляції або самоуправління, які, за словами української дослідниці теорії держави і права О. Скакун, становлять суть демократії.

Метою демократичної держави є не встановлення системи державного тотального контролю, а забезпечення максимально сприятливих умов для розвитку як особистості, так і суспільства в цілому. Тому усі питання, які можуть вирішуватися без втручання держави, передаються під відання органів місцевого самоврядування, інституту найбільш наближеного до громадян.

Такий розподіл функцій відповідає і сучасному принципу управління, згідно з яким «ефективні рішення повинні сьогодні прийматися на все більш низьких рівнях організації». Адже, зважаючи на теперішні вимоги суспільства, центральна влада не здатна адекватно опрацювати великі об'єми

інформації і достатньо швидко реагувати на будь-яку зміну ситуації у його середовищі. Реалізація більшості завдань, пов'язаних із забезпеченням належного життєвого рівня населення, здійснюється не на рівні держави, а в регіонах, місцях безпосереднього проживання громадян. Перебуваючи найближче до виборця, органи місцевого самоврядування є більш доступними для комунікацій, а тому громадянам легше оцінити результати їх діяльності. Зважаючи на це, широкомасштабна децентралізація державного управління підвищує ефективність управлінських рішень, а, отже, і рівень задоволення громадян політичною системою в цілому.

Визнання самоврядних інститутів одними з найважливіших елементів конституційного ладу демократичними державами означає встановлення системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. А визнання місцевим самоврядуванням верховенства державної влади як такої означає конституювання його інститутів та повноважень шляхом конституційної та законодавчої легалізації і легітимації, створює відповідні системи його охорони, захисту і гарантування тощо. За цих умов зазначені інститути взаємодіють на засадах взаємодоповнення і взаємозалежності. Саме це і забезпечує розвиток демократичної правової державності.

Виступаючи структурним компонентом механізму управління державою, місцеве самоврядування є єдиною формою публічної влади, здійснюючи яку, суспільство безпосередньо реалізує надані йому владні повноваження.

Загальновизнано, що для ефективного функціонування демократії на національному рівні вона має бути забезпечена на місцях, а це в свою чергу надасть змогу:

- 1) об'єднати суспільство в утвердженні його прав і свобод;
- 2) забезпечити реальну і постійну участь громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень;
- 3) реалізувати самоврядність громад у питаннях власного соціально-економічного, суспільно-політичного, культурного розвитку;
- 4) протистояти свавіллям влади;
- 5) сформувавати механізм у вигляді сильної територіальної громади, який буде не лише виконувати повноваження, а й здійснювати контроль за діяльністю державних органів;
- 6) залучити громадян до справ на місцевому рівні, а отже перерозподілити повноваження влади від центру до його джерела – народу, що і є запорукою справжнього суверенітету громадян, а отже і держави в цілому;
- 7) активізувати джерела демократії у формі самоврядної практики місцевої громади;

8) подолати пасивність населення, сформувавши почуття спільного інтересу та відповідальності місцевих жителів;

9) створити умови для ефективного вирішення завдань локального значення;

10) підвищити ефективність управління державою, замінивши його командно-адміністративні методи сучасними, демократичними.

Оптимізація демократичного управління полягає у пошуку державою такого балансу влади, за якого громадянам була б надана можливість і спроможність самостійно вирішувати справи місцевого значення, а до органів державної влади звертатися лише з приводу питань загальнодержавного значення чи з необхідності застосування специфічного інструментарію державно-владного примусу.

Місцеве самоврядування виступає показником рівня демократичності держави, оскільки саме за допомогою його органів можливо найбільш повно реалізувати один з основоположних принципів демократії: рівне право і можливість участі громадян в управлінні справами спільноти. Ступінь розвитку самоврядування буде залежати від ступеня розвитку демократії в суспільстві: чим більше демократизоване суспільство, тим більш широко в ньому будуть розвинені самоуправлінські основи. Із цього випливає, що самоврядування має тісний зв'язок з демократією і є її проявом або частиною у вигляді конкретного інституту, механізму її реалізації.

Визначаючи місце інститутів місцевого самоврядування в процесі демократизації держави, не можна оминати і той факт, що утвердження демократичного політичного режиму неможливо реалізувати виключно за допомогою інститутів організації влади вищих рівнів. А. де Токвіль відзначав, що центральна влада, якою б освіченою та досвідченою не була, не в змозі одна охопити всі подробиці життя великого народу, оскільки таке завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається лише своїми силами створити і привести в дію незліченну багатоманітність різних суспільних механізмів, вона повинна або задовільнитися неповними результатами, або її зусилля будуть просто даремними. Централізація надає зовнішню впорядкованість справам суспільства і забезпечує можливість досягнути деякої одноманітності проявів людської активності. Коли ж «виникає необхідність привести у рух глибинні сили суспільства або ж різко прискорити його розвиток, централізована влада негайно втрачає свою силу».

Функціонування демократичної системи, що забезпечується розподілом влад по горизонталі, а також по вертикалі, передбачає наявність відносно автономних спільнот, які мають свої органи і компетенцію. Місцеве управління, таким чином, є необхідною демократичною протиположністю центральній владі, яке сприяє своєю легітимною діяльністю обмеженню можливого свавілля з її боку.

Місцеве самоврядування є також досить ефективним і необхідним елементом удосконаленого механізму стримувань і противаг між законодавчою та виконавчою гілками влади державного механізму, що є необхідною умовою поглиблення демократичних тенденцій в управлінні державою та функціонуванні її політичної системи. Постійне удосконалення місцевого самоврядування, яке відіграє роль механізму узгодження інтересів місцевих громад і державних інституцій, – основа стабільності й повноцінного розвитку держави. З цього випливає, що відсутність самостійності в місцевих громадах неминуче призводить до криз із можливою зміною державного ладу, а там, де розвинуте місцеве самоврядування, панує і демократичне впорядкування, держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. У цьому контексті актуальною видаються думка А. де Токвіля, який зазначав: «Муніципальні інститути відіграють таку роль для встановлення незалежності, як і початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її вільним характером. Без муніципальних інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свобод вона так і не набуде».

Як інститут з подвійною державно-громадівською природою, місцеве самоврядування виконує найважливішу роль сполучної ланки між суспільством і державною владою, між його договірними саморегулюванням й самоорганізацією і державним владно-примусовим регулюванням громадських відносин. Функціонуючи на їх межі, органи місцевого самоврядування, з однієї сторони, забезпечують оперативне реагування на суспільні потреби, відповідають на виклики суспільства, аналізуючи їх первинні причини, а не наслідки, що є закономірним для державного управління, запроваджують загальнодержавні демократичні стандарти на місцевому рівні найбільш швидким і компромісним способом тощо. А з іншої – є якісним виразником громадських позицій, можливості яких не виключають здійснення впливу на державну владу, перешкоджаючи її централізації, впровадженню недемократичних, або таких, що не схвалює громадськість, методів керівництва. Саме це і є запорукою підвищення ефективності влади та наближення її до свого джерела – народу.

Функціонуючи на основі принципу народовладдя та пріоритету прав й інтересів громадян над правами та інтересами держави, місцевому самоврядуванню відводиться визначна роль у становленні зрілого громадянського суспільства. Як зазначає чеський політичний діяч В. Гавел, специфіка інституту місцевого самоврядування полягає в тому, що він ґрунтується на трьох опорах: принципі добровільного об'єднання окремих громадян, децентралізації державної влади та делегування частини владних повноважень неурядовим організаціям.

Особливу роль місцевому самоврядуванню у процесах інституалізації громадянського суспільства відводить український юрист М. Баймуратов. Визначаючи основою громадянського суспільства колективний інтерес, місцеве самоврядування дослідник розглядає як матеріальну форму його реалізації. Таким чином, інтерпретуючи даний інститут як похідний від громадянського суспільства, правознавець розглядає його таким, який у процесі свого становлення і розвитку легалізується державою і стає репродуцентом інтересів територіальних спільнот, котрі формуються на локальному рівні в процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави.

У трансформаційному суспільстві місцеве самоврядування відіграє також і роль «запобіжника» для можливості посилення авторитарних тенденцій у політичному житті; стає точкою відліку на етапі демократичного переходу, коли політичні актори починають розуміти незворотність змін, що відбулися, адже ні можливостей, ні політичної волі, які були в централізованому суспільстві, для внесення недемократичних коректив вони уже не мають.

Важливою ознакою органів місцевого самоврядування є їх інтеграційно-моделююча роль у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної держави саме місцеве самоврядування виступає вірогідною або найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто направлено сприяє використанню національними меншинами своїх прав на культурні традиції, мови, релігію, інші прагнення. Не надаючи нікому національних привілеїв, цей інститут здатний, з однієї сторони, ефективно захищати і реалізувати права і свободи громадянина та людини, а з іншої – виступати могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави.

Місцеве самоврядування є таким рівнем управління і демократії, де особисті і спільні інтереси знаходяться в найбільш нестійкій рівновазі. А це надає можливість населенню найбільш повно реалізувати ті потреби, які найчастіше втрачаються на загальнодержавному рівні, адже: а) держава, хоча і декларує, що виступає від імені усього суспільства, фактично представляє лише певну його частину; б) в основному державні функції здійснюються через управлінський, бюрократичний апарат. Така ситуація спричиняє певне відчуження державної влади від її джерела – народу, знижує можливість контролю зі сторони останнього, а отже і провокує виникнення загрози для збереження стабільності політичної системи загалом. З іншої сторони, низький рівень політичної участі громадян спричинений їх недостатньою компетенцією з приводу все більш наростаючих політичних проблем. Тому, як стверджує російський дослідник місцевого самоврядування В. Васильєв, «найбільшої по масштабах участі в управлінні громадян можна досягти там,

де управління максимально наближене до населення». Отже, отримавши досвід політичної участі щодо питань місцевого значення, які її безпосередньо стосуються і з приводу яких вона найбільш проінформована, громадськість зберігатиме велику ступінь лояльності до політичної системи загалом.

Розвиваючи інститути місцевого самоврядування за стандартами, встановленими розвиненими демократіями, будь-яка держава, по-перше, вдосконалює свою правову систему; по-друге, входить тим самим до числа країн, у яких демократичні принципи, громадянські свободи і права прерогатива стали не лише засадами керівництва державою, а й способом життя її громадян.

Місцеве самоврядування як інститут, діяльність якого спрямована на становлення, розвиток і засвоєння демократичних традицій у перехідних суспільствах, також передбачає: перетворення соціальних спільнот з «учасників» управління у його первинних «суб'єктів»; забезпечення кваліфікованого розв'язання соціальними суб'єктами управлінських завдань на базі високої управлінської та політичної культури; створення загальнодоступної системи інститутів, які забезпечують не епізодичність, а постійну участь громадян в управлінській діяльності; більш високий рівень участі громадян у прийнятті, виконанні та здійсненні контролю за політичними рішеннями, адже в результаті прийняття колективних рішень досягається не тільки їх оптимальність, доцільність, але і ефективність виконання, підвищується відповідальність всіх членів колективу за їх реалізацію.

Ключовими для демократії принципами є також громадський контроль і політичне рівноправ'я на противагу контролю за процесом прийняття рішень тільки вузькими групами тиску. Найбільш ефективно ці принципи реалізуються у невеликих групах і спільнотах, де кожен має право голосу та можливість безпосередньо висловлювати власну точку зору. Демократія на місцевому рівні також означає обов'язкову наявність виборних органів, що обираються членами цієї спільноти і є їм підзвітними. Інший критерій демократичності органів місцевої влади – постійна готовність до аналізу проведеної ними політики на основі громадської думки відносно конкретних питань, реагування на інтереси і потреби громадян, врахування їх побажань при ухваленні рішень.

Російський правознавець М. Бондар визначає, що демократія в системі місцевого самоврядування проявляється через сутнісну єдність співвідношення влади і свободи, в якій вона утворює політичну форму реалізації муніципальної влади і прав місцевого населення. Дану взаємодію дослідник вбачає в наступних ознаках місцевої демократії: по-перше, вона здійснюється в особливій сфері суспільних відносин, яку формують питання місцевого значення; по-друге, реалізується на низовому територіальному

рівні організації публічної влади; по-третє, охоплюючи собою всю територію держави, місцева демократія проявляється у вигляді публічної влади місцевих спільнот, а отже своїми просторовими межами визначає території муніципальних утворень; по-четверте, ґрунтуючись на принципах самоуправління, вона передбачає максимальне зближення органів муніципальної влади та місцевого співтовариства, а відтак і безпосередньої та представницької демократії; по-п'яте, виступає організаційно відособленою від демократичних інститутів державної влади; по-шосте, муніципальна демократія не обмежується самоврядними відносинами до влади і включає також інститути громадського, не публічно-владного характеру.

Таким чином, поняття «місцеве самоврядування» і «демократія» тісно пов'язані, оскільки, з однієї сторони, право особи на участь у самоврядуванні – одна з цінностей демократії, а з іншої – місцеве самоврядування виступає в якості її початкової школи.

Отже, якщо демократія – основа правової держави, а місцеве самоврядування – один з найважливіших її інститутів, то основою останнього є місцева демократія як один з рівнів загальнодержавної демократії. Таким чином, становлення і розвиток місцевого самоврядування сприяє:

- поступовій демократизації політичного режиму, ініціюючи її «знизу»;
- допомагає усвідомити громадянам, що демократія – це не просто набір процедур, а й особиста участь кожного в управлінні;
- активізує і об'єктивує питання розвитку і вибору найбільш ефективних форм самоорганізації і самоврядування населення на локальному рівні;
- детермінує процеси становлення правової демократичної державності на пострадянському просторі, переходу її на ринкові принципи організації суспільства і держави;
- прилучає населення до демократичних цінностей, виховує почуття відповідальності, надає членам місцевої громади широкі можливості участі в політичному процесі, сприяє подоланню відчуження особистості від держави виступаючи в ролі посередника між державою і суспільством;
- місцеве самоврядування виступає таким рівнем управління, де враховуються не лише спільні інтереси, але і особисті потреби громадян.

Отже, становлення системи місцевого самоврядування на принципах децентралізації, субсидіарності, самоорганізації тощо забезпечить не лише поступальний розвиток держави до встановлення демократичних традицій, але і створить можливості для виходу й реалізації особистого і колективістського потенціалу її громадян.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування – ключовий орієнтир на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування

Хоча період XVI- XIX століть характеризувався формуванням державнацій із значними повноваженнями щодо місцевих урядів, а XX століття позначене розширенням цих повноважень в умовах держав загального добробуту, федеральний уряд Сполучених Штатів і центральні уряди Західної Європи починають відчувати межі невпинного зростання чиновницьких лав. Крім дедалі обтяжливіших витрат на утримання зростаючого числа чиновників, центральні уряди починають також розуміти, що у багатьох випадках місцеві потреби можуть краще задовольнятися органами місцевого самоврядування. Тому центральні уряди передають більше функцій з надання послуг населенню пунктам, одночасно скорочуючи свою роль у порядкуванні місцевими справами. Це є, певною мірою, розширенням місцевого самоврядування. Одним із наслідків цього процесу передання прав стало прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування розроблялася впродовж тривалого процесу обговорень у Раді Європи. У 1985 році її схвалив Комітет міністрів Ради Європи як договір, до підписання якого запрошувалися країни-учасниці, котрі, однак, формально зовсім не були зв'язані його положеннями. Хартія зобов'язує країни, які її підписали, застосовувати "основні норми, що гарантують політичну, адміністративну й фінансову самостійність місцевої влади". На вересень 1989 року Хартію підписали 17 країн-учасниць і ратифікували вісім. Як зазначалося вище, уряд Великої Британії відмовився підписати її на тій підставі, що Хартія суперечить британським традиціям. Проте решта країн-членів Ради Європи зробили істотні кроки у напрямі досягнення цілей цього документа, хоча міжнародне право від них цього не вимагає.

Хоча Хартія визначає у загальних рисах численні цілі, які на цей час недосяжні для багатьох країн Західної і більшості країн Східної Європи, вона встановлює певну кількість широких принципів, на яких всі держави-учасниці повинні будувати свої системи місцевого самоврядування. Ось вони:

- Принцип місцевого самоврядування має бути включений у писаний закон і, де це можливо, в основний конституційний закон (Стаття 2).
- Місцева влада, в межах, установлених внутрішньодержавним правом, має бути наділеною правом регулювати й порядкувати значними обсягами громадських справ під свою власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження повинне здійснюватися виборними зібраннями (Стаття 3).

- Громадські функції повинні здійснюватися тими органами місцевої влади, які є найближчими до громадян. Коли функції з надання послуг виконуються вищим рівнем влади, вони мають розподілятися там, виходячи з вимог ефективності та ощадливості (Стаття 4).

- Будь-які зміни у кордонах на місцевому рівні мають проводитися на основі консультацій з місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців (Стаття 5).

- Місцева влада повинна бути здатною пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління (Стаття 6).

- Адміністративне втручання та регламентування вищими рівнями урядування справ місцевої влади має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує конституційне чи внутрішньодержавне законодавство (Стаття 8).
- Місцева влада має бути наділена правом формувати свої власні податкові надходження для фінансування місцевих програм. У випадку, коли надання послуг вимагає центральний уряд, то або він має забезпечити належне фінансування, або місцевій владі слід дати право оподатковувати з метою фінансування виконуваних послуг (Стаття 8).

Як бачимо, Європейська Хартія є дуже важливим елементом гарантій прав громад на самоврядування і слугує інструментом демократизації усіх країн, що намагаються стати членами європейського співтовариства.

З початку 90-х років в Україні поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), яку держава без застережень ратифікувала 15 липня 1997 р. 17 Деволуція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але в основі її ідеї лежить збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

Хартія є основним міжнародно-правовим документом і для країн-членів Ради Європи, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування.

Норми Хартії мають пряму дію й володіють верховенством щодо норм права, створених самою національною державою. Хартію спрямовано на захист та зміцнення місцевої автономії в Європі, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади.

Розбудова української демократичної держави значною мірою залежить від налагодження взаємовідносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування на місцях, від розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, які здатні активізувати

політичний, економічний, соціальний, культурний розвиток територіальних громад, забезпечити підвищення рівня життя та якості адміністративних послуг, що надаються населенню.

Ті зміни, які сьогодні впроваджуються, передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності, широкого застосування механізмів демократії. Перед нами стоїть завдання приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Відповідно, поява Хартії була спричинена посиленням різнорівневої інтеграції, у тому числі й на локально-регіональному рівні, що призвело до необхідності зіставлення систем управління місцевих органів у різних країнах та пошуку уніфікованих підходів до подальшого розвитку.

Розроблялася Хартія з 1968 р., коли створена Радою Європи Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася 17 років, у червні 1985 р. її було схвалено урядами 23-х держав і відкрито до підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р.

Досить тривалий період розробки цього документа свідчить про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже складною навіть для давно сформованих і тому краще розроблених демократичних систем, зокрема у країнах Західної Європи. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення цього документа є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії і децентралізації влади. Слід враховувати, що в понад піввіковій історії Ради Європи ця Хартія є одним з небагатьох документів, що має своєю метою сприяти урядам країн-учасниць у виробленні загальних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Дана Хартія зобов'язує кожного з учасників дотримуватися правових норм, які гарантують адміністративну, фінансову і політичну незалежність місцевої влади. Хартія, як і більшість подібних документів, складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини.

Проаналізуємо основні положення Хартії, що носять характер міжнародних стандартів, які мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне – у контексті їх реалізації в законодавстві окремих країн.

Преамбула визначає цілі Ради Європи і констатує, що місцеве самоврядування – це невід'ємна основа демократичного ладу. Як і

Європейська соціальна хартія, цей документ підкреслює важливість громадянських прав.

У Преамбулі містяться концептуальні положення, що пояснюють мотиви прийняття державами-членами Ради Європи цього документа і їхнє ставлення до локальної демократії. Тут необхідно, насамперед, виділити головну позицію держав-членів Ради Європи, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є однією з основ будь-якого демократичного устрою. Вони також вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами не тільки належить до демократичних принципів, але воно може бути безпосередньо здійснено саме на місцевому рівні. Тут же констатується, що захист і зміцнення місцевого самоврядування в різних європейських країнах являють собою значний внесок у побудову нової Європи на принципах демократії і децентралізації владних повноважень.

Перша частина пояснює суть демократичної концепції місцевого самоврядування, визначає область його компетенції, способи правового захисту, джерела фінансування і механізми контролю його діяльності. Зокрема, згідно з нею, сутність місцевого самоврядування – це здатність і право населення управляти публічними справами в рамках закону. Перша частина Хартії також зазначає, що справжнє самоврядування неможливо без вільних виборів.

Стаття 2 Хартії – Конституційна та правова основа місцевого самоврядування.

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

Стаття 3 – Концепція місцевого самоврядування.

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в Конституції.

Понятійний характер статті 3 Хартії містить визначення місцевого самоврядування і включає основні підходи і принципи автономії місцевих влад і їхні взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії. «Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення».

Виходячи з державницького та громадівського підходів до місцевого самоврядування в Україні, можна дійти кількох висновків.

По-перше, в основі Хартії лежить державна теорія місцевого самоврядування. Це впливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізовувати значну частину державних справ.

Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них

міститься в тій частині визначення, де говориться, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення.

По-друге, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, виступає не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування.

Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково сприйнято ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., особливо в частині розуміння місцевого самоврядування як «права і реальної здатності» суб'єкта місцевого самоврядування вирішувати специфічні питання. Правда... таким суб'єктом в Україні є саме територіальна громада.

У ч. 2 ст. 3 Хартії закріплюється перелік суб'єктів місцевого самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад. «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом».

Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування.

Відповідно до даної статті тут, по-перше, чітко простежується залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної державної влади: «Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень».

По-друге, встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції: «Органи місцевого самоврядування в рамках, визначених законом, мають певну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що не виключено з їхньої компетенції і не віднесено до компетенції іншого органу влади».

По-третє, закріплюються принципи оптимальної децентралізації і реальної керованості території: «Здійснення державних повноважень, як правило, має в основному покладатися на органи влади, найбільш близькі громадянам. Надання будь-яких з цих повноважень іншому органу влади має здійснюватися з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії».

По-четверте, визначаються обсяг повноважень органом місцевого самоврядування і підстави їх обмеження і скасування: «Надані органам місцевого самоврядування повноваження мають бути, як правило, повними і виключними. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом

влади, центральним або регіональним, тільки в рамках, установлених законом».

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

Нарешті, тут же трактується, визнається і закріплюється принцип місцевого самоврядування у відповідних територіальних одиницях і автономія органів місцевої влади через коректні взаємовідносини центру і місць, синергізацію їхніх інтересів: «У процесі планування і прийняття будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультиватися з цими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі».

Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування.

Статтею 5 цього документа, закріплюється принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Відповідно до нього, стандартизується вимога, щоб за будь-якої зміни центральною владою місцевих територіальних розмежувань здійснювалися б консультації з відповідними органами місцевого самоврядування, а де це вирішується законом, то і шляхом проведення референдуму.

Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань.

Дана стаття визначає право реалізації принципу свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам.

У другій частині ст. 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців органів місцевого самоврядування: «Умови роботи службовців органів місцевого самоврядування мають бути такими, щоб можна було забезпечувати добір висококваліфікованих кадрів, заснований на принципах урахування досвіду і компетентності; для цього необхідно забезпечити відповідні умови фахової підготовки, оплати та просування по службі».

Стаття 7 – Умови здійснення функцій на місцевому рівні.

Відповідно до ст. 7 Хартія закріплює стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, що носить радше імперативний характер вимоги, відповідно до якої «статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень».

Інші умови, що містяться у цій статті, доповнюють і конкретизують цю вимогу, розкриваючи сутність і елементи правового статусу депутатського корпусу, що обирається безпосередньо населенням:

– статус місцевих виборних осіб має дозволяти одержувати відповідну грошову компенсацію на витрати при здійсненні своїх повноважень, а також, у разі потреби, компенсацію за упущену вигоду або заробіток і відповідне соціальне страхування;

– функції і діяльність, несумісні з мандатом місцевої виборної особи, можуть бути встановлені законом або основними правовими принципами.

Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Даною статтею Хартії закріплені міжнародні норми про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Установлено, що такий контроль:

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

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

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

Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Стаття 9 Хартії регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування, які складають фінансово-економічну базу місцевого самоврядування, на основі якої воно самостійно реалізує локальні інтереси, здійснюючи профільні функції.

Основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є:

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

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

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

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

г) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих

джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження свободи дій цих органів у межах власної компетенції;

д) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів;

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

Стаття 10 – Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації.

Відповідно до ст. 10 Хартії органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та, в межах закону, створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Це надає їм обопільно можливість захищати і підтримувати їхні спільні інтереси. Водночас даною статтею передбачено право співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

По-перше, органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та у межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. По-друге, Хартія надає право органам місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, що визнається кожною державою. По-третє, органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав. Основними суб'єктами такого співробітництва виступають міжнародні неурядові організації місцевої влади та органи місцевого самоврядування інших (закордонних) держав.

Необхідною передумовою для здійснення міжнародного співробітництва органами місцевого самоврядування є підписання протоколів про наміри, угод чи договорів про співробітництво (партнерство, дружбу і взаємодопомогу, спільну діяльність та ін.), у яких закріплюються основні цілі та організаційно-правові форми спільної взаємодії. Слід зазначити, що ці документи не є угодами міжнародного характеру та відносяться до актів локального регулювання, хоча й укладаються між суб'єктами різних держав.

Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування має багатоплановий характер та створює систему міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях, яку залежно від різних ознак, можна класифікувати та виділити такі організаційно-правові форми міжнародного співробітництва, що наведені нижче у табл. 5.1.

Таблиця 5.1 – Види міжнародного співробітництва муніципалітетів

Ознака класифікації	Класифікація
Кількість реалізованих у рамках одного заходу подій	<ul style="list-style-type: none"> - Комплексні заходи – наприклад, участь у спільних проєктах з обміном досвідом, який передбачає декілька зустрічей (семінари, робочі візити тощо). - Цільові заходи – реалізується конкретна форма, наприклад, спортивні змагання між молоддю міст-партнерів
Реалізація у певних сферах громадського життя	<ul style="list-style-type: none"> - Гуманітарна допомога. - Культурний, спортивний та молодіжний обміни. - Економічна співпраця. - Науково-технічне співробітництво. - Управлінське та політичне співробітництво.
Суб'єкти, що беруть участь у співробітництві	<ul style="list-style-type: none"> - Місцева влада та громадські формування (політичні партії, масові рухи, добровільні товариства, земляцтва, фонди, асоціації та інші та інші об'єднання людей, що не мають за мету одержати прибуток). - Вищі навчальні заклади та заклади освіти. - Підприємства, організації, установи різних форм власності. - Творчі колективи, спортсмени. - Окремі громадяни.
Класифікація за часом	<ul style="list-style-type: none"> - Довгострокові (реалізація договору про співробітництво споріднених міст, розрахованого на невизначений термін). - Середньострокові (реалізація міжнародної програми співробітництва навчальних закладів, розрахованої на терміни до 3-5 років). - Короткострокові (наприклад, одноразове проведення міжнародної презентації або виставки тощо).

Виділяють три рівні міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування.

До першого, загального рівня, належить вивчення, освоєння і впровадження власне світових стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному на рівні держави (при її позитивному протекціонізмі локальної демократії) і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні спільноти.

Другий рівень охоплює обмін досвідом у веденні місцевого господарства та управлінні локально-регіональними процесами функціонування людських поселень. Йдеться про вивчення та впровадження світових норм та стандартів організаційно-управлінської діяльності та передових управлінських практик на місцях.

Третій рівень передбачає становлення та розвиток різнопланового і багаторівневого співробітництва органів місцевого самоврядування, громадських формувань, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і

виявляється шляхом різноманітних зв'язків. У їх впровадженні вирішальну роль відіграють міжособистісні зв'язки.

Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування.

Даною статтею Хартії завершується основна частина документа та визначається право органів місцевого самоврядування «використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві».

Загалом, основна частина Хартії (статті 1-11) регламентує найважливіші компетенційні і функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони мають істотне значення для становлення і діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави.

Без визнання конкретними державами цих норм, що є профільними міжнародними стандартами, з допомогою їх закріплення у внутрішньодержавному законодавстві й подальшому виконанні дуже важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств і їхніх представницьких органів як однієї з основ демократичного устрою, про гармонізацію їхнього національного законодавства в цій сфері і, отже, про беззастережне домінування інтеграційних тенденцій у рамках єдиної Європи.

У третій частині Хартії містяться положення, в яких роз'яснюються особливості ратифікації, підписання і набуття чинності названого документа.

Важливе значення мають норми Хартії, які закладені у ст. 12 і полягають у тому, що, по-перше, документ може набрати чинності тільки при виконанні державою-учасницею Хартії 20 із 30 пунктів першої частини Хартії. Тут же перераховуються 14 особливо важливих пунктів, з яких 10 пунктів мають бути обрані державою для обов'язкового і неухильного дотримання. При цьому Хартія є закритим міжнародно-правовим документом, до якого можуть приєднатися тільки держави-члени Ради Європи шляхом її ратифікації, прийняття або схвалення з подальшою передачею на збереження Генеральному секретарю Ради Європи відповідного документа про це (ст. 15).

Тобто процедура приєднання до Хартії допускає вибір принципів, які застосовуватиме кожна з держав. Передбачається, що держава має взяти на себе зобов'язання виконувати не менше 20 принципів. При цьому не менше 10 з обраних принципів мають належати до основної групи. Процес вибору принципів, яких має намір дотримуватись держава, є по суті конструюванням національної моделі місцевого самоврядування.

Крім того, певний прагматичний інтерес становлять положення ст. 17 Хартії, що закріплюють порядок її денонсації. Важливим при цьому є те, що

країна-учасниця не може денонсувати Хартію до закінчення п'ятирічного терміну з дня набрання чинності Хартії для цієї країни. Дане положення, очевидно, спрямоване не тільки на стабільну участь у міжнародному договорі, а й має стимулювати процес детального обмірковування з боку конкретної держави при приєднанні до Хартії. Це положення Хартії спрямоване на усталення участі у Хартії і стимулює розважливість при приєднанні до неї.

Процес приєднання до Хартії не є одноразовим актом її формальної ратифікації парламентом країни. Він повинен складатись принаймні з декількох етапів. На першому – країна має чітко визначити своє прагнення приєднатися до Хартії і визначити категорії органів самоврядування, на які буде поширюватись Хартія, і території, на які її дія не поширюватиметься. Разом із тим, відповідні структури парламенту та підрозділи виконавчої влади (Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства закордонних справ тощо) мають започаткувати вивчення Хартії групою експертів з питань державного будівництва, самоврядування, міжнародного права та підготувати офіційний переклад цього документа. На другому етапі – країна, як держава-член Ради Європи, повинна визначитись, коли вона приєднається до Хартії. Одночасно готується план заходів і графік найбільш повного поетапного втілення взятих щодо Хартії зобов'язань у національне законодавство та практику. Необхідно також опублікувати текст Хартії у ЗМІ, ознайомити представників владних структур і громадян зі змістом документа. На третьому етапі має відбутися підготовка конкретних редакційних і текстуальних пропозицій по приведенню національного законодавства у відповідність до положень Європейської хартії.

Ця робота повинна проходити паралельно з підготовкою документів про ратифікацію Хартії, її ратифікацією у Верховній Раді і повідомленням про це Ради Європи. На четвертому етапі мають бути внесені зміни і доповнення у національне законодавство у відповідності із зобов'язаннями держави, які вона бере на себе при ратифікації.

20 жовтня 2011 р. був підписаний Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування від імені України, який був ухвалений парламентом лише 2 вересня 2014 р. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування істотно розширює права громадян щодо участі у справах органу місцевого самоврядування, містить застереження проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад. Підписання Додаткового протоколу, імплементація його в національне законодавство і практичне застосування передбачених у ньому стандартів сприятиме демократизації суспільства.

Зрозуміло, що ця багатопланова організаційна, законотворча, експертна та представницька робота має бути скоординована і проходити за участю

зацікавлених сторін, перш за все – представників місцевих та регіональних органів влади. Масштабність роботи по входженню до європейського правового простору очевидна.

За існуючою практикою, Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами-членами взятих на себе зобов'язань.

Загалом, найбільш перспективним напрямом дій щодо втілення Хартії в українській моделі місцевого самоврядування є реалізація більшості положень чинного національного законодавства у повсякденній практиці територіальних громад.

У цій роботі слід мати на увазі, що фундаментальною причиною гальмування як із імплементацією Хартії в повному обсязі, так і зі становленням ефективного місцевого самоврядування є нерозвиненість громадянського суспільства в Україні взагалі, і у кожній конкретній місцевій спільноті зокрема. Громада діє, проявляється і впливає через громадські організації, сукупність яких у кожному місті, селищі, селі складає місцеве громадянське суспільство, а також через форми прямої демократії.

Форми прямої демократії в житті територіальних громад використовуються досить рідко, як правило, з ініціативи органу місцевого самоврядування. Наприклад, ініціювання громадських слухань з актуальних питань розвитку громади (питання забудови та окультурення прирічкової смуги міста, розвиток сімейної медицини тощо).

Процес реформування місцевого самоврядування потребує створення його цілісної системи, вдосконалення нормативної основи місцевого самоврядування у вигляді прийняття Муніципального кодексу України. У перспективі варто провести поетапне вивільнення місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих функцій та передати їх до рад з наступною ліквідацією останніх.

При цьому, подальше зміцнення організаційно-правових засад місцевого самоврядування повинно здійснюватися з урахуванням:

- комплексного підходу до предмету законодавчого регулювання;
- послідовності та узгодженості законотворчої діяльності;
- апробації законотворчих розробок на практиці, їх погодження з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями;
- необхідного фінансового обґрунтування законопроектів;
- постійного наукового моніторингу, супроводженні та експертизі законотворчих розробок, проведенні законодавчих державно-правових експериментів у галузі місцевого самоврядування.

Пріоритетним напрямом державної політики має бути організація підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування.

Дослідження відповідності місцевого самоврядування демократичним європейським традиціям визначило такі його особливості:

1) дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

2) велика кількість делегованих повноважень та недосконалість їх статусу позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування фінансової та організаційно-правової самостійності;

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

4) відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, у першу чергу, у судовому порядку;

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

У законопроектах щодо розвитку системи місцевого самоврядування необхідно врахувати ці особливості, а при їх прийнятті доцільно піддавати міжнародній експертизі, що сприятиме наближенню українського законодавства до європейських стандартів. Експертизу слід проводити не тоді, коли закон вже ухвалено і він підписаний Главою держави. Треба залучати міжнародні структури в ході підготовки законопроектів та на стадії обговорення. Для цього мусять бути досягнуті домовленості між Дирекцією з питань співробітництва у галузі місцевої та регіональної демократії Секретаріату Ради Європи та Верховною Радою України. Практика європейських країн свідчить про необхідність проведення консультацій з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями при прийнятті важливих рішень.

У силу того, що сьогодні в Україні продовжується здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, то однією із її головних цілей визначено децентралізацію та деконцентрацію владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

ТЕМА 5. МАТЕРІАЛЬНА ТА ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання:

1. Матеріальна основа місцевого самоврядування
2. Фінансова основа місцевого самоврядування

1. Матеріальна основа місцевого самоврядування

Реальність місцевого самоврядування визначається, в першу чергу, матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст.142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Провідне місце в структурі *матеріальної основи місцевого самоврядування* займає *комунальна власність* (рис.5.1). Конституція України визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті.

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Територіальні громади можуть мати *спільну власність*– об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

При цьому в структурі об'єктів права спільної власності можна виділити:

а) об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних та обласних рад без визначення часток територіальних громад (*спільна сумісна власність*);

б) об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій з визначенням часток територіальних громад (*спільна часткова власність*).

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання населенню передбачених законом громадських послуг.



Рисунок 5.1 – Комунальна власність

Від імені та в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування. Згідно зі

ст.60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування виконують *всі майнові операції* щодо об’єктів права комунальної власності, можуть здійснювати з ними будь-які господарські операції, зокрема, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій, продавати, купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об’єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду тощо.

Серед об’єктів, що становлять матеріальну основу місцевого самоврядування, важливе місце займають *земельні ресурси*. Земля є перш за все *територіальною основою місцевого самоврядування*, одним із головних ресурсів, які забезпечують життєдіяльність громади. По-друге, земля як *об’єкт права власності* громади є *джерелом надходжень до місцевого бюджету*. В цьому значення земля має певні особливості, а саме:

1) земля набуває статусу об’єкта права власності та може бути включена до господарського обороту лише за умови, що їй надано визначений законом статус – статус земельної ділянки. *Земельна ділянка - це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами*. Межі ділянки визначаються межовими знаками встановленого зразку або природними об’єктами. Місце розташування ділянки відтворюється на кадастровому плані, який містить різноманітну інформацію про ділянку. Права на ділянку реєструються в державному кадастрі і підтверджуються державним актом, вони є *беззаперечними*, тобто поки судом не визнано інше, власником вважається особа, зазначена у акті. Без виконання усіх трьох вимог закону - установлення меж, місця розташування та визначення прав - земельна ділянка не може розглядатися як об’єкт права власності. Це підтверджується і прямою заборонаю розпочинати використання ділянок до встановлення меж та отримання документу про права на ділянку.

Таким чином, сільська, селищна громада є власником не усіх земель у межах відповідного населеного пункту, а лише *певних земельних ділянок*. Ці земельні ділянки комунальної власності межують з ділянками інших власників – приватних та держави. Відповідно, землі одного власника не мають вигляду суцільного масиву. Ділянки приватної, комунальної та державної власності межують одна з одною. Більш того, час від часу ці ділянки змінюють господаря і прилучаються то до комунальної, то до державної, то до приватної власності. Таким чином, *землі територіальної громади села, селища - це сукупність ділянок, власником яких є громада та які межують з ділянками інших власників*.

2) перша особливість земель територіальної громади нерозривно пов'язана з другою особливістю, а саме з *необхідністю їх відмежування від ділянок інших власників*. Громада стане справжнім господарем своїх земельних ресурсів за умови, що вона відокремить – відмежує – їх від земельних ресурсів держави, інших громад та приватних землевласників. Розмежування комунальних та державних земель відбувається на підставі Закону України „Про розмежування земель державної та комунальної власності”, який визначає процедуру розмежування та землі, які передаються у комунальну власність. До розмежування всі землі (крім приватних) слід вважати державною власністю. Перехідними положеннями Закону України „Про розмежування земель державної та комунальної власності” передбачено, що до розмежування земель розпорядження ними – тобто відчуження, передачу у користування - здійснюють органи місцевого самоврядування. Таке розширення повноважень сільської, селищної ради коштує недешево – 10% надходжень від продажу земельних ділянок в межах відповідного населеного пункту передаються до Державного бюджету України. Враховуючи, що до земель державної власності при розмежуванні передаються в основному ті землі, які не можуть бути відчужені на користь фізичних та юридичних осіб або передані їм у користування, ця „десятина” є скритим податком. Тому в інтересах громади є скоріше проведення розмежування. Фінансування цих витрат не обов'язково покладати на місцевий бюджет – кошти на це можуть дати і проекти міжнародної технічної допомоги, і приватні доброчинні організації, і потенційні інвестори (про останніх дивись нижче).

Від земель інших громад землі сільської, селищної громади відокремлюються *межею* села, селища. Встановлення та зміна меж села, селища здійснюється на підставі рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, Київської або Севастопольської міської ради за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад. Встановлення та зміна меж села, селища може мати велике практичне значення. Наприклад, перенесення меж може виключити або, навпаки, включити до території села, селища певні об'єкти, підприємства, території. Це в свою чергу може вплинути на бюджет населеного пункту: адже податки сплачуються за місцезнаходженням платника. Таким чином, завдяки певному встановленню меж, громада може отримати або не отримати суми податків та зборів, в тому числі плати за землю, за забруднення навколишнього середовища і таке інше. Тому питання встановлення та зміни меж села, селища повинні отримувати постійну увагу місцевої ради.

Що стосується відокремлення земель громади від земель приватних власників, то ця діяльність є перш за все завданням останніх. На жаль, сьогодні величезна кількість жителів населених пунктів не оформили право користування або власності на ділянки під своїми помешканнями. Верховна

Рада України дозволила завершити цей процес до 1 січня 2008 року. Громадяни ж не поспішають, тому що таке оформлення вимагає істотних витрат, крім того, оформлені права на ділянку сприятимуть стягненню з таких громадян орендної плати або земельного податку. Депутати сільської, селищної ради повинні роз'яснити громадянам, що такий стан справ має бути змінений, і ось чому:

- після 1 січня 2008 року виникнуть підстави для знесення за рахунок громадян зведених на ділянках будівель та споруд, а громадяни можуть бути піддані адміністративному стягненню і навіть кримінальній відповідальності (нещодавно Верховна Рада України зареєструвала відповідний законопроект);

- громадяни, які не оформили права на ділянку, не можуть використовувати її як забезпечення для отримання позики або кредиту (так, кредитні спілки надають позики без застави, але такі позики дорожчі за банківські);

- житло, зведене на ділянці, права щодо якої не оформлені, не може бути відчужене (або може із значними ускладненнями);

- приватизація ділянки для житлового будівництва або обслуговування будинку в межах 0,10 га є *поки що безкоштовною*;

- ухилення від сплати земельного податку погіршує справи громади в цілому.

Знизити витрати на оформлення проектів відведення ділянок можливо шляхом колективного виклику розробників землепорядної документації. Такий експеримент було запроваджено у Харкові, і кількість оформлених ділянок під приватними домогосподарствами за вересень-грудень 2004 року зросла вдвічі, з 5990 до 12000.

Інший аспект цієї проблеми – це здійснення „неформального” землекористування, тобто передача земель у користування юридичним особам без укладення відповідних угод. Від такої практики громада лише втрачає, тому землі громади мають належним чином інвентаризуватися та реєструватися, а сільська, селищна рада повинна постійно співпрацювати із громадою, органами державної влади з метою виявлення, припинення та попередження подібної практики.

Сьогодні землі сільських та селищних громад України є ресурсом, чії можливості для наповнення місцевих бюджетів використовуються недостатньо. Оцінка цих земель зазвичай в 2-5 разів нижче, ніж земель міст. Відповідно, орендна плата, плата за землю та продаж ділянок приносять незначний зиск. Тому сільським та селищним радам слід активніше впроваджувати на своїх землях сучасні проекти, здатні принести прибуток громади та мати позитивний вплив на соціально-економічний розвиток місцевих громад. Серед таких проектів слід особливо підкреслити розвиток *екотуризму* та створення „міських сіл”.

Екотуризм або „зелений туризм” виник в Україні не так давно, а вже встиг завоювати велику популярність серед наших співгромадян. Для того, щоб окреслити перспективи його розвитку, лише зазначимо, що в Німеччині та Австрії сільське господарство стало значною мірою способом життя, а не сферою виробництва. Мальовничі ферми та лани, пасовища та сади призначені в першу чергу для розваги туристів.

„*Міське село*” – це осередок жителів міст у сільській місцевості, який складається із сучасних будинків та необхідної інфраструктури. В цих будинках проживають громадяни, які працюють у місті, але віддають перевагу проживанню у сільській місцевості. Такі „*міські села*” стали дуже популярні у світі в останні 20 років. Продаж або довгострокова оренда земельних ділянок під цими об’єктами може стати додатковим істотним джерелом наповнення сільського або селищного бюджету. Створення таких „*міських сіл*” впливатиме і на вартість земель сіл, селищ, адже експертна оцінка, яка передуватиме відведенню земельної ділянки, має визначити підвищену вартість землі (з урахуванням вартості такого інвестиційного проекту). Не слід з острахом ставитися до продажу земельних ділянок інвесторам-забудовникам: сплативши раз вартість ділянки, вони сплачуватимуть земельний податок щороку, тобто громада не втратить від продажу.

Специфічним є те, що землі територіальної громади села, селища не є самостійною категорією земель, тобто можуть включати землі різних категорій. Це вимагає від місцевих рад та їх виконавчих органів здійснення управління землями з різним цільовим призначенням. У зв’язку з цим слід вважати доцільним широке залучення громадськості до вирішення питань управління землями різного цільового призначення. Це дозволить розширити професійну та інформаційну базу прийняття рішень, покращить стан демократії та законності у земельній сфері, сприятиме прозорості місцевого самоврядування. Залучення громадськості може здійснюватися шляхом опитування, організації громадських слухань, публічного обговорення, заснування постійної співпраці органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями – з місцевими, регіональним та всеукраїнськими, з фаховими та з організаціями широкого профілю на зразок „Асоціацій допомоги місцевому самоврядуванню”, поширених в США. Це сприятиме обміну досвідом, поширенню "найкращих практик" у сфері управління сільськими та селищними земельними ресурсами.

Ще однією важливою рекомендацією є широке впровадження конкурентних основ у сфері надання земельних ділянок територіальної громади у власність та користування. У всіх випадках, коли більше однієї особи претендує на користування або придбання ділянки комунальної власності, організація і проведення земельного аукціону (конкурсу) має стати правилом, а не виключенням. Закон сьогодні дозволяє продавати на конкурсі

не лише ділянку, а й право користування нею на умовах оренди; досвід наших сусідів – поляків, росіян, угорців – свідчить, що конкурентний продаж істотно підвищує надходження до місцевих бюджетів та відповідальність землекористувачів за результати своєї діяльності.

2. Фінансова основа місцевого самоврядування

Фінансові ресурси територіальної громади (місцеві фінанси) за своєю структурою включають:

- а) кошти бюджету місцевого самоврядування;
- б) *позабюджетні кошти місцевого самоврядування;*
- в) *кошти комунальних підприємств та інші кошти місцевого самоврядування.*

Центральне місце в структурі місцевих фінансів займають бюджети місцевого самоврядування. Згідно з Бюджетним кодексом України (ст.63) вони містять надходження і витрати на виконання повноважень місцевого самоврядування, які складають єдиний баланс бюджету місцевого самоврядування (схема 1).

Бюджети місцевого самоврядування розробляють, затверджують і виконують відповідні органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення). При цьому втручання інших органів і організацій у процес складання, затвердження та виконання місцевого бюджету не допускається, крім винятків, встановлених законами України.

Доходи бюджетів місцевого самоврядування мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Аналіз відповідних положень Бюджетного кодексу України дозволяє зробити висновок, що в ньому передбачаються різні шляхи формування доходної частини місцевих бюджетів:

по-перше, за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування і гарантує фінансову автономність місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків. В структурі доходної частини бюджетів великих та середніх міст України, наприклад, частка власних джерел становить від 9-11% (Ужгород, Тернопіль) до 35% (Одеса, Хмельницький);

по-друге, до доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі;

по-третє, в дохідну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з Державного бюджету України, що передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, яка гарантує органам

місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися у формі *дотацій* або *субвенцій*.

Дотації – це кошти, які передаються до місцевого бюджету з державного бюджету у випадках, коли коштів, що надходять з власних джерел та закріплених доходів недостатньо для формування мінімального розміру місцевого бюджету. Використання дотацій не має цільового призначення, вони виділяються державою на безвідплатній та безповоротній основі.

Субвенції – це кошти, які виділяються з державного бюджету на певний строк для фінансування конкретних програм з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій.

Нині в Україні відбулося багато позитивних зрушень щодо визнання об'єктивної необхідності становлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Хоча дехто з, громадян, навіть урядовців і народних депутатів, місцеве самоврядування ще сприймають як додаток до державної влади. Це є підтвердженням того, як глибоко вкоренилися у суспільстві колишні радянські стереотипи громадського мислення.

Змінити погляди суспільства на місце і роль місцевого самоврядування може лише позитивне вирішення того:

- наскільки реальним, а не продекларованим є місцеве самоврядування;
- наскільки органи місцевого самоврядування самостійні у вирішенні місцевих проблем;
- чи має ця самостійність достатнє матеріальне та фінансове підґрунтя.

Визнано, що однією з головних підвалин кожної демократичної держави є місцеве самоврядування, функціонування якого здійснюється на засадах самостійності та фінансової незалежності. Практика діяльності органів місцевого самоврядування в умовах легітимізації їхніх прав довела, що саме фінансова незалежність є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються в сучасних складних умовах становлення української держави.

Без перебільшення можна сказати, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення всіх інших принципів місцевого самоврядування. Від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність завжди буде лише формальною, якщо залишатиметься залежність у фінансовому плані.

Виняткова важливість проблем фінансової самостійності місцевих властей спонукає багатьох вчених вивчати ці питання, теоретично

обґрунтовувати дефініції, визначати доцільні межі фінансової незалежності, розробляти конкретні механізми практичного втілення цього принципу.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування можна розглядати як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Вона також означає, що передумовою фінансової незалежності є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування полягають в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. При цьому слід пам'ятати, що нічим не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на даній терито. Поряд із поняттям "фінансова незалежність" застосовується поняття "фінансова автономія" місцевих органів влади.

Головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні місцевим властям для реалізації намічених цілей програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень із проблем місцевого самоврядування і, головне, забезпечення їхнього вирішення за допомогою відповідних коштів.

Легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджує Конституція, а Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених цим законом, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділено в межах повноважень, визначених законодавством. Правова та організаційна самостійність виявляється у наданні органам місцевого самоврядування певних владних повноважень, в межах яких вони діють самостійно, приймають відповідні правові рішення, а також несуть відповідальність за виконання цих повноважень. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Підґрунтям правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування є матеріальна та фінансова основа, до складу якої входять: . о рухоме та нерухоме майно, яке є у комунальній власності;

- доходи місцевих бюджетів;
- позабюджетні фонди (у тому числі валютні);
- інші кошти;
- земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності;
- об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" легітимізується фінансова незалежність місцевого самоврядування. Це:

- самостійність розробки, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів; внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їхніх ставок в межах, визначених законодавством;
- надання пільг за місцевими податками та зборами;
- випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;
- отримання позик з Інших місцевих бюджетів та інших джерел;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів;
- розміщення належних органам місцевого самоврядування коштів у банках, отримання відсотків, зарахування їх до доходів місцевих бюджетів;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) фондів;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- право створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Нині вирішальне значення для забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування мають здебільшого доходи місцевих бюджетів. Це зумовлено тим, що об'єкти комунальної, а також спільної власності належать переважно до невиробничої сфери (школи, дитячі садки, лікарні, поліклініки, культурні та спортивні заклади). Вони є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному або частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Права місцевих органів самоврядування щодо створення позабюджетних цільових фондів нині надзвичайно обмежені. Органи місцевого самоврядування позбавлені можливості створювати валютні фонди ще з 1993 року. Запровадження таких жорстких обмежень спричинене численними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів,

надходженням до них коштів, які повинні були спрямовуватися до місцевих бюджетів, відсутності дієвого контролю за використанням цих фондів.

Місцеві позики не набули в Україні належного поширення, притаманного ринковим країнам, через неврегульованість правових та організаційних процедур їхнього розміщення та обігу, нерозвинутості інфраструктури фондового ринку, відсутності вільних коштів у підприємницьких структурах і населення, недовіри до державних цінних паперів тощо. Однак поширенню практики випуску муніципальних позик перешкоджає-насамперед відсутність реальної та мобільної до конвертації у грошові кошти застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у разі фінансової неспроможності тих органів, які випустили ці позики.

Земля та інші види природних ресурсів, які знаходяться на території місцевого самоврядування, лише номінальне входять до складу їх матеріальної та фінансової бази, адже вони не включені до переліку об'єктів, щодо яких виникає право комунальної власності. Більше того, невизначеність правових відносин щодо володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстави для розгляду цих об'єктів як важливої передумови функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

Отже, останніми роками спостерігається звуження сфери застосування і навіть відмирання багатьох Інституцій, притаманних місцевим фінансам. Склалося становище, при якому поняття місцевих фінансів в територіально визначених межах визначається здебільшого лише відносинами формування та використання коштів місцевих бюджетів.

З огляду на це, поряд з питанням фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в цілому дуже актуальною постає проблема самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Бюджетна самостійність (в економічній літературі також бюджетна автономія) – це один із основних принципів побудови бюджетної системи. Важливість дотримання цього принципу тепер не викликає ніяких сумнівів. Встановлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, які набувають дедалі більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі й унітарних держав. У свою чергу, розвиток бюджетного федералізму притаманний економічним системам, організованим за ринковим типом. Отже, встановлення та забезпечення самостійності місцевих бюджетів є важливим завданням у процесі ринкової трансформації українського суспільства.

Європейською хартією місцевого самоврядування окремо не висувається вимога щодо самостійності бюджетів місцевих властей, лише

визначається їхня автономія щодо здійснення своїх функцій, а також право на власні фінансові ресурси.

Декларацією про принципи місцевого самоврядування в державах – учасницях Співдружності, проголошеною

29.10.1994 р., зазначено, що представницькі органи місцевого самоврядування самостійно приймають місцеві бюджети. Самостійність місцевих бюджетів, згідно з Декларацією, гарантується:

- державною підтримкою розвитку продовольчої сфери за допомогою податкової, інвестиційної та кредитної політики, наявністю власних бюджетних доходів і достатнім рівнем закріплених доходів;
- правом органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних коштів;
- заборонаю на вилучення вільних залишків коштів місцевого бюджету;
- відшкодуванням збитків, завданих державними органами і органами місцевого самоврядування іншого рівня;
- стабільністю економічного законодавства.

Самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних дохідних джерел і правом визначення напрямків їхнього використання відповідно до законодавства України. Таке досить стисле тлумачення бюджетної самостійності було розвинуте ухваленим у 1997 р. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Розглянемо детальніше деякі положення цього важливого документа. Уст. 16, зокрема, зазначено, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Необхідність існування цієї норми закону зумовлена відходом від попередньої багаторічної практики включення кожного нижчестоящего місцевого бюджету до наступного за рівнем бюджету і так аж до Державного бюджету колишнього СРСР. Крім того, законом, зокрема, зазначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства (ст. 61).

Держава здійснює фінансову підтримку місцевого самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих

бюджетів, контролює законне, доцільне, економне, ефективне витрачання коштів та їхній належний облік. Важливою нормою цього закону є те, що держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У тому разі, якщо доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавними податками та зборами перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із цього бюджету

до державного частину надлишку. Порядок вилучення встановлюється законом про державний бюджет (ст. 62).

Самостійність місцевих бюджетів закріплена визначеним законом порядком використання вільних бюджетних коштів. Так, встановлено, що доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися внаслідок збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законодавством. Рішення про напрямки використання таких коштів приймається відповідно радою народних депутатів (ст. 65).

Самостійність місцевих бюджетів також визначається захищеністю їхніх доходів при прийнятті рішень органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено, що держава фінансує в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення цих повноважень, щороку передбачаються законом про державний бюджет.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Такі рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів, а витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою (ст. 67).

Підсумовуючи викладки положень закону, можна дійти висновку, що основними складовими поняття самостійності місцевих бюджетів у чинному законодавстві є:

- невиключення місцевих бюджетів до державного та інших бюджетів;
- наявність власних та закріплених джерел доходів місцевих бюджетів;
- право самостійно визначати напрямки використання бюджетних коштів;
- право самостійного використання вільних бюджетних коштів, а також законодавчого обмеження можливості їх вилучення;
- компенсація державою додаткових видатків органів місцевого самоврядування, які виникають унаслідок рішень, що ухвалюють органи державної влади.

Слід зазначити також, що передбачені чинним законодавством норми, які гарантують самостійність місцевих бюджетів, відповідають сучасним уявленням про бюджетну автономію, що сформувалися в економічній літературі.

Не відкидаючи важливість урахування обсягів фінансової допомоги місцевим властям з боку центрального уряду, в доповіді експертної комісії з

проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи "Політика субсидування органів місцевого самоврядування" зазначається, що для незалежності органів місцевого самоврядування важливішими, ніж структура субсидій, є обсяги місцевих податкових надходжень. При цьому слід враховувати принципово інший підхід до місцевого оподаткування і сам склад місцевих податків у зарубіжних країнах порівняно з наявним у вітчизняній практиці.

Неабияк важливість проблем формування дохідної бази місцевих бюджетів змушує нас ще раз звернутися до групування дохідних джерел, проте в контексті питань, що розглядаються, проведемо його за ознаками, відмінними від тих, які були застосовані у попередніх розділах. Залежно від територіальної локалізації, у складі доходів місцевих бюджетів доцільно вирізняти: 1) доходи, одержані на території даного бюджету і 2) доходи, одержані на інших територіях, які за допомогою перерозподілу були спрямовані до певного місцевого бюджету (дотації, субвенції).

В свою чергу, доходи, одержані на території місцевого бюджету, поділяються на власні, закріплені та регулюючі.

З огляду на те, що визначальними для місцевих бюджетів є власні доходи, зупинимось на них детальніше. Залежно від способу одержання власних доходів їх можна поділити на:

- податкові доходи (місцеві податки та збори);
- доходи від надання послуг органами місцевого самоврядування (прибирання території, вивезення сміття, парковка автотранспорту тощо);
- доходи від комунального майна (орендна плата, надання права на полювання, рибальство, плата за торгові місця на ринках, частина прибутку комунальних підприємств, кошти від приватизації комунального майна).

Ні в законодавчих документах, ні в економічній літературі немає чіткого визначення переліку ні власних, ні закріплених доходів місцевих бюджетів. Згідно з практикою бюджетування, власними слід вважати доходи, які виникають унаслідок рішень, що приймають органи місцевого самоврядування. Закріпленими слід вважати доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів. Звичайно, за своєю природою закріплені доходи - це загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі. У чинному законодавстві відсутнє також визначення поняття регулюючих, доходів. Більше того, нерідко поняття "власні" та "закріплені", "закріплені" та "регулюючі" доходи ототожнюються.

Так, у ст. 62 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Не зрозуміло, чи регулюючі доходи надходять до складу доходів Місцевих бюджетів чи ні. Хоча сам термін "регулюючі доходи" активно

використовувався певний час вітчизняним законодавством (зокрема Законами "Про Державний бюджет України" на 1992 р. і 1993 р.).

Власними можна вважати лише доходи, які відповідають таким вимогам:

- кошти, які одержують органи місцевого самоврядування, мають бути локалізовані, тобто територіально закріплені. Виконання цієї умови дає змогу встановити безпосередній зв'язок між податковими надходженнями на певній території та діяльністю місцевих властей, обраних населенням цієї території, з запровадження податків, зборів, платежів, визначення їхніх розмірів, надання пільг тощо;

- місцеві органи самоврядування повинні мати право самостійно визначати напрямки витрачання одержаних коштів, ґрунтуючись на конституційних вимогах і чинному законодавстві, а також на обраних місцевих пріоритетах економічного та соціального розвитку. Самостійність витрачання коштів створює передумови для контролю з боку виборців за результативністю діяльності місцевих властей;

- органи місцевого самоврядування повинні повною мірою контролювати власні дохідні джерела. Контроль за мобілізацією та використанням власних доходів передбачає також право місцевого самоврядування самостійно встановлювати ставки оподаткування та розміри плати за місцеві послуги.

Отже, власними можна вважати лише доходи, які одночасно відповідають таким вимогам: є територіально локалізованими, тобто безпосередньо залежними від діяльності місцевих властей, які повною мірою їх контролюють і використовують на свій розсуд. Іншими словами, власними доходами можна вважати доходи, надходження яких визначається політикою та діяльністю органів місцевого самоврядування.

Якщо керуватися таким концептуальним підходом щодо визначення складу власних доходів, то слід зазначити, що цим вимогам не відповідає жоден вид доходів місцевих бюджетів.

У вищенаведеному матеріалі досліджувалася структура доходів місцевих бюджетів України останніми роками, була визначена та незначна частина, яка формується за рахунок власних доходів, у тому числі місцевих податків і зборів. За нинішніх умов місцеві бюджети опинилися у повній залежності від центрального уряду, який визначає нормативи відрахувань від регулюючих податків і розміри дотацій та субвенцій з Державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їхня залежність від загальнодержавних доходів, а й нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни у складі доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання унеможливили здійснення місцевими властями не лише перспективної фінансової політики, а й нормальних умов функціонування протягом року.

Така ситуація веде до дискредитації місцевої влади і як наслідок державної влади загалом. Недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні приводить до того, що органи місцевого самоврядування намагаються покращити своє фінансове становище за рахунок невиконання або хоча б несвоєчасного виконання зобов'язань перед державою за податками, які надходять до Державного бюджету України, зборами до Пенсійного фонду України та інших цільових фондів. Нерідко місцеві органи самоврядування спрямовують зусилля місцевих фіскальних органів на справляння насамперед тих загальнодержавних податків, які повністю надходять до місцевих бюджетів, а не тих, які надходять до державного.

Не викликає заперечень висновок про те, що в унітарних державах не може бути цілком самостійних органів місцевого самоврядування, принаймні їх не так багато. Загалом доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних. Але наскільки вагомі власні доходи? Яка залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних надходжень? Чи достатні власні доходи для виконання власних повноважень? Ймовірно, виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування повинно забезпечуватися надходженням до місцевих бюджетів власних доходів.

Із проблемами формування власної дохідної бази місцевих бюджетів тісно пов'язане питання податкової (фіскальної) автономії місцевих властей. На думку спеціалістів, для України характерна низька податкова автономія органів місцевого самоврядування тому, що більша частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок регулюючих доходів і дотацій або субвенцій, які надаються за рішенням уряду України. Податкова автономія обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів згідно з переліком і в межах, визначених Верховною Радою України, а також наданням пільг за місцевими податками та зборами згідно з чинним законодавством.

Залежність місцевих бюджетів від центрального уряду, а отже, від державного бюджету можна зменшити за допомогою надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки та самостійно встановлювати ставки оподаткування (при контролі загальнодержавних органів за загальним рівнем оподаткування). Це сприятиме встановленню справжньої фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Питання фінансової автономії місцевих властей - це питання не суто економічного змісту. Воно завжди мало політичний підтекст. Проблема надання права місцевим органам самоврядування запроваджувати на своїй території власні податки потребує відповіді на запитання: чи довіряє держава місцевим властям? Саме так сформулював цю проблему ще у ХІХ ст. італійський вчений Конільянц.

Проте система місцевих фінансів не може бути незалежною, якщо органи місцевого самоврядування не будуть мати податкової автономії, якщо з усієї сукупності об'єктів оподаткування не вирізнятимуться деякі з них для цілей місцевого оподаткування.

Аналіз практики формування та використання місцевих бюджетів України дає змогу дійти висновку, що самостійність місцевих бюджетів є лише формальною, а не реальною. Недостатньо продекларувати принцип самостійності, треба законодавчо встановити конкретні механізми його реалізації. Насамперед це стосується визначення та чіткого розмежування повноважень державної влади й органів місцевого самоврядування. На цій основі – розмежування доходів і видатків усіх бюджетів, теоретичного обґрунтування понять "власні" та "закріплені" доходи місцевих бюджетів.

Отже, визначальними факторами при обґрунтуванні політики розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи повинні стати ефективність витрачання коштів, посилення контролю з боку держави за господарською діяльністю суб'єктів підприємництва, встановлення залежності між розміром бюджетних витрат-і результатами економічної діяльності в регіонах.

Треба переглянути склад місцевих податків і зборів з метою посилення їхньої фіскальної ролі, віднести до місцевих окремі загальнодержавні податки та збори, які нині закріплені за місцевими бюджетами. Самостійність місцевих бюджетів, а отже, й фінансова незалежність органів місцевого самоврядування повинна бути підкріплена наданням їм права самостійного встановлення місцевих податків і зборів.

Розглядаючи самостійність місцевих бюджетів, слід враховувати також сучасні загальноекономічні фактори соціально-економічного розвитку України, такі як спад обсягів валового внутрішнього продукту, дефіцитність фінансових ресурсів, інфляція, нерозвинутість фондового ринку, нестабільність законодавчої бази тощо. Без вирішення цих, а також багатьох інших складних проблем перехідного періоду розвитку економіки України неможливо вести мову про фінансову незалежність місцевого самоврядування та побудову демократичної держави.

ТЕМА 6. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання:

1. Державна політика як важливий компонент суспільства.
2. Органи самоорганізації населення.
3. Представницькі органи місцевого самоврядування.
4. Структура місцевих рад.

1. Державна політика як важливий компонент суспільства

Суттєвою проблемою в умовах демократизації суспільства є концептуальне визначення, зміст державної політики у сфері місцевого самоврядування. Це пояснюється і тим, що пріоритетним завданням внутрішньої політики України визначено вдосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади у сфері державних і громадських послуг", "зміна відносин між місцевим самоврядуванням та державою", "збільшення обсягу послуг для людей", "формування системи ефективної, відповідальної, по-справжньому народної влади, здатної діяти в інтересах людей".

Державна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованої публічної влади. Тому, актуальним і необхідним є удосконалення процесу формування державної політики у сфері місцевого самоврядування, аналізу процесу її становлення та реалізації.

Незважаючи на певну зацікавленість проблематикою державної політики, наукові дослідження не дають системної відповіді на питання щодо комплексу концептуальних чинників формування державної політики у сфері місцевого самоврядування. Але, теоретичні, практичні та універсальні наукові розробки дозволяють розвинути зазначені напрямку контексті її вивчення в Україні.

Безпосередньо проблемам становлення, визначення домінант державної політики в галузі місцевого самоврядування в Україні присвячені поодинокі праці Г. В. Падалка. І. О. Дегтярьової. Ряд дослідників (Наврузов Ю., Яковенко О. та ін.) аналізують її у контексті державної регіональної політики як складову адміністративної реформи. Як свідчать фундаментальні наукові дослідження загальних проблем державної політики, в Україні ще не склалася система кваліфікованого аналізу державної політики та механізмів її впровадження як через відсутність відповідних теоретико-методологічних робіт, навчально-методичної літератури, відповідно підготовлених фахівців.

Ще не вироблено національної доктрини розвитку місцевого самоврядування, теоретичної моделі державної політики щодо місцевого самоврядування або так званої державної муніципальної політики України, концептуального механізму її реалізації в Україні. Необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу розробки та реалізації такої політики зумовлено і тим, що вона не стала об'єктом наукового аналізу українських правознавців. У вітчизняній науці проводилися фундаментальні дослідження державної економічної, бюджетної, соціальної, інформаційної, культурної, кадрової, військової, молодіжної, тендерної політики, у сфері громадянства, підтримки малого бізнесу тощо.

Загалом державна політика сфері місцевого самоврядування є поліаспектною за своєю суттю: до її кола входить значна кількість суспільних проблем, вона стосується інтересів багатьох суб'єктів і водночас є об'єктом уваги з боку учасників політики, має різнобічний і багатофункціональний вплив на суспільство, складна у виробленні та неоднозначна й конфліктна при впровадженні, чутлива до суспільних змін. Тому її аналіз має міждисциплінарний та мультидисциплінарний характер.

Визначення поняття державної політики розвитку місцевого самоврядування як цілеспрямованої діяльності держави з метою подолання чи попередження суспільних проблем у цій сфері, до яких залучено сукупність об'єктів і суб'єктів місцевого самоврядування, є вузьким, адже охоплює діяльність державних органів влади. Схоже трактування міститься і в проекті Декларації про засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування.

В. Кампо трактує муніципальну (комунальну) політику як діяльність державних, громадських і політичних організацій щодо здійснення закріплених в Конституції і законах положень про і місцеве самоврядування, їх вдосконалення, визначення пріоритетів у різних сферах місцевого життя тощо.

Можливо, оптимальним стане визначення державної політики у сфері місцевого самоврядування як системи організаційно-правових заходів та дій органів і посадових осіб публічної влади щодо визначення та зміцнення основ, забезпечення оптимального функціонування, гарантій і захисту місцевого самоврядування. Основна її мета — створення оптимальних умов для становлення місцевого самоврядування в Україні й підвищення ефективності його функціонування. Головними завданнями державної політики у цій сфері є:

- трансформація державної влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності;
- розмежування відповідальності інститутів державної влади і влади місцевого самоврядування, їх повноважень;
- забезпечення реалізації конституційного права жителів членів територіальних громад – на здійснення місцевого самоврядування;
- створення умов для реалізації функцій і повноважень територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- надання якісних громадських та державних послуг з наближенням до рівня їх споживання за принципом субсидіарності;
- формування ресурсної бази, необхідної для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування;
- синхронізація процесу розбудови дієздатних територіальних громад з адміністративною, податковою, земельною, житлово-комунальною реформами;

- забезпечення узгодженості державних пріоритетів і місцевих програм соціально-економічного розвитку, державних гарантій місцевого самоврядування. Державна політика у сфері місцевого самоврядування базується на Конституції та законах України (про місцеве самоврядування. Державний бюджет, освіту, культуру, охорону здоров'я і т. д.), принципах і нормах міжнародного права, згода на обов'язковість яких надана парламентом України. Серед підзаконних актів слід виділити Укази Президента України "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні", "Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України", про Концепцію державної регіональної політики. Також її напрями закріплено в Засадах державної політики України в галузі прав людини та Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, загальнодержавних програмах економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища.

Загалом аналізуючи дії держави щодо місцевого самоврядування, можна відзначити неодноразові спроби реформування його системи, у результаті яких класичне самоврядування залишилось лише на рівні населених пунктів.

Можна окреслити чотири періоди становлення державної політики України у сфері місцевого самоврядування:

1) 1990-1996 рр., до прийняття Конституції України, що характеризується постійними змінами системи місцевих органів влади;

2) 1997-1999 роки (прийняття законів "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" тощо);

3) 1999-2004 рр. (спроби реформування політичної системи, системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою, визначення напрямів і пріоритетів державної політики у цій сфері у підзаконних актах);

4) з 2005 р. – період "застиглого реформування" і невизначеності державної політики у цій сфері.

Державою констатувалися "дефіцит законодавчого регулювання щодо місцевого самоврядування", "хаотичність" його розвитку, але при цьому ухвалення необхідних законів гальмувалося, а термін "права людини" у фундаментальних державних програмних документах про місцеве самоврядування навіть не згадувався. Така несистемність державної політики та діяльності в даній сфері стала важливою причиною стримування соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, міжнародного економічного співробітництва України, ринкових перетворень на місцях, загострення різних соціальних, економічних, екологічних та ін. проблем.

Дослідження основних напрямів розвитку місцевого самоврядування в Україні дає змогу виділити основні фактори, що впливають на його

ефективність: зовнішні (що важко піддаються регулюванню) і внутрішні (припускають регулювання), сталі і змінні, об'єктивні і суб'єктивні. Серед зовнішніх факторів виокремимо: світові тенденції глобалізації, співпраця з зарубіжними партнерами щодо розвитку місцевого самоврядування, державна підтримка місцевого самоврядування, правове забезпечення, стан соціально-економічного, культурного розвитку держави тощо. Відповідними внутрішніми факторами є: кадрове забезпечення, організаційна діяльність, потреби та інтереси громади, матеріально-технічна база, інформаційне забезпечення та ін.

Формування державної політики здійснюється з використанням чотирьох груп ресурсів: ресурси влади, фінансові ресурси, соціально-технологічні ресурси, ресурси суспільної підтримки. Як інструменти політики можуть бути використані регулювання, економічні інструменти, інформаційний вплив.

Потенціал місцевого самоврядування реалізується завдяки відповідним механізмам – засобам, застосування яких призведе до досягнення поставлених цілей (якісні управлінські послуги, забезпечення життєдіяльності громадян, ефективна діяльність органу місцевого самоврядування тощо). Найважливішими з них є організаційний, правовий, фінансово-економічний та інформаційний.

Перший пов'язаний з вирішенням протиріч нормативно-організаційного характеру в діяльності територіальної громади, органів самоорганізації населення та інших і включає такі важелі впливу на їх діяльність як залучення громадян до вирішення проблем функціонування територіальних утворень; застосування технологій інноваційно-інвестиційного розвитку; наукове опрацювання оптимальної структури і штатів, чіткий розподіл функцій і повноважень між окремими працівниками та структурними підрозділами органу; прозорість прийняття й реалізації управлінських рішень, кадрової політики тощо.

Правовий механізм складають нормативні акти (ратифіковані міжнародні, загальнодержавні й локальні), що дозволяють суб'єкту місцевого самоврядування у своїй діяльності досягати цілей щодо якісного життєзабезпечення громадян, надання їм необхідних послуг та забезпечує реалізацію природних прав і свобод людини у сфері суспільного врядування. Фінансово-економічний механізм – система взаємозалежних інструментів, засобів та заходів, упровадження яких пов'язане з діяльністю органів місцевого самоврядування та впливом зовнішніх чинників, що забезпечує матеріально-фінансові можливості реалізації визначених законом самоврядних повноважень, їх фінансову спроможність.

Основою інформаційного механізму є доступність різноманітних даних, порядок отримання і форми надання інформації, що стосується усіх сфер життєдіяльності територіальної громади: дані про територію, населення,

комунальну власність, житловий фонд, стан навколишнього середовища тощо; про суб'єктів господарської діяльності на території ради; нормативно-правова база; листування з іншими органами місцевого самоврядування, державної влади, підприємствами, установами та організаціями; звернення громадян.

Отже, місцевий розвиток і забезпечення життєдіяльності населення, які є метою місцевого самоврядування, залежать від оптимального поєднання в його організації різних інтересів суб'єктів політики місцевого розвитку (рис.6.1).

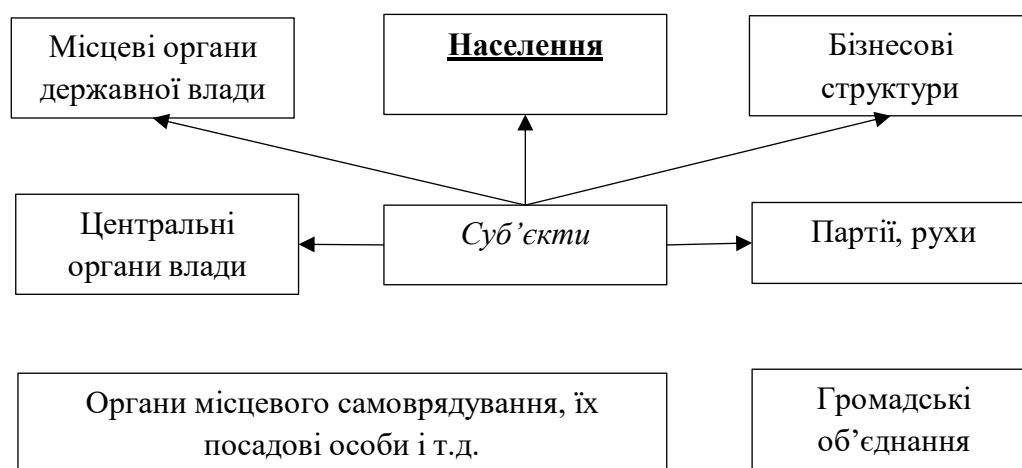


Рисунок 6.1 – Зв'язок інтересів різних суб'єктів політики місцевого розвитку

На державну політику у сфері місцевого самоврядування важливий вплив справляють Президент України, органи виконавчої влади, у т. ч. на місцевому рівні. Вона знаходить відображення в щорічних і позачергових посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій парламентом і т. д. Формування такої політики забезпечує апарат органів виконавчої влади, спеціальні органи (наприклад: Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України). Судова влада певним чином впливає на реалізацію політики держави через розгляд судових справ про захист чи відповідальність місцевого самоврядування. Суди фактично встановлюють відповідно до Конституції і законів України правові межі державної політики в галузі місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування намагаються впливати на політику держави, захищаючи інтереси територіальних громад, використовуючи організації своїх прихильників: Асоціацію міст України, Асоціацію шахтарських міст та інші організації тощо.

Різні політичні партії, громадські організації пропагують свої варіанти політики у сфері місцевого самоврядування. Іноді зовсім протилежні. У

період, коли її пріоритети визначає адміністративний апарат а кризові явища одразу здолати не можна, слід шукати консенсус між громадянами і місцевою владою. "Щоб користуватися довірою, – пише В. Пзевус, – муніципальна (комунальна) політика має ставити собі нові завдання і визначати сферу Дій. Саме під час змін нам потрібна політика, позначена громадянським діалогом".

Важливо також, щоб при розробленні і реалізації такої політики Верховною Радою України (згідно із п. 5 ст. 85 Конституції це її повноваження), проводились консультації з представниками об'єднань органів місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськістю і враховувались їх інтереси.

Забезпечення узгодженості державних пріоритетів і місцевих програм соціально-економічного розвитку як завдання державної політики можна розглядати на трьох рівнях: інституційному, територіальному і змістовному. Перший визначає три сегменти проблем: перерозподіл повноважень між органами влади щодо розробки і впровадження державної політики у цій сфері: створення інституцій для реалізації визначеного кола повноважень; розробка механізмів співпраці суб'єктів державної політики в галузі місцевого самоврядування. Територіальний рівень зосереджено на раціоналізації адміністративно-територіального поділу з метою зміцнення економічного, податкового і виробничого потенціалу територіальних утворень, максимального їх самозабезпечення. У свою чергу, змістовним рівнем державної політики має бути чітке визначення пріоритетів держави щодо розвитку окремих територій, включаючи державну підтримку, єдність державних соціальних стандартів, механізми фінансово-бюджетних відносин.

Розробка і реалізація ефективної державної політики залежать від зміцнення кадрової основи місцевої влади, наближення до громадян рівня прийняття рішень, які стосуються їх інтересів. Важливою ланкою у забезпеченні підвищення ефективності місцевого самоврядування можна визначити розвиток системи фінансового контролю, контролю громади за діяльністю обраних нею органів і посадових осіб, що сприятиме удосконаленню їх діяльності.

Отже, сучасна державна політика у сфері місцевого самоврядування має спрямовуватись на забезпечення:

- а) створення умов для життєдіяльності членів громади (сприятливого середовища проживання на даній території, надання послуг, ін.);
- б) доцільності діяльності органів самоврядування, що пов'язана із задоволенням потреб та інтересів громадян;
- в) орієнтації в наданні якісних громадських послуг на споживачів, їх потреби та інтереси;
- г) пріоритету людського розвитку в діяльності органів самоврядування.

Державна політика у галузі місцевого самоврядування як важливий елемент внутрішньої політики держави має бути динамічною і конструктивною, враховувати місцеві й регіональні особливості, соціально-економічні проблеми. Вона не повинна призвести до багатовладдя, протистояння центральної, регіональної і місцевої влади, тому її пріоритетними є:

1. Удосконалення організації й функціонування системи місцевого самоврядування, формування її територіальної основи - базових адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких громади, жителі цих адміністративно-територіальних одиниць самостійно вирішують всі питання місцевого значення.

2. Оптимізація організаційних засад здійснення виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях, чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади.

3. Зміцнення гарантій місцевого самоврядування, удосконалення механізмів захисту прав та інтересів територіальних громад, їх органів, посадових осіб.

4. Створення умов для взаємодії територіальних громад, у т. ч. на регіональному та міжнародному рівнях.

Розвиток місцевого самоврядування та державної політики у цій сфері свідчать про суперечливий, але поступальний процес, властивий кожному перехідному етапу. Важливо, щоб така політика передбачала шляхи розв'язання проблем місцевого самоврядування за якісно новими підходами, відповідним ідеям свободи й справедливості, демократії та відповідальності влади.

2. Органи самоорганізації населення.

Орган самоорганізації населення – це специфічні утворення, що поєднують у собі риси як органу публічної влади, так і громадської організації.

З органами публічної влади орган самоорганізації населення пов'язує те, що вони беруть участь у вирішенні питань місцевого значення, що передбачає наявність в органі самоорганізації населення певних повноважень, якими їх наділяє орган публічної влади – міська рада; а також те, що органи самоорганізації населення здійснюють свої повноваження в межах відповідної території.

У той же час подібно до громадської організації органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах, їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади.

Орган самоорганізації населення – це представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території

селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України "Про органи самоорганізації населення".

Органи самоорганізації населення міста можна поділити на три групи:

- органи самоорганізації населення населених пунктів. До них відносяться селищні комітети. Ці комітети створюють жителі селищ, що перебувають в адміністративних межах населеного пункту, у нашому випадку, міста.

- органи самоорганізації населення районів у містах, жителі яких утворюють територіальну громаду, яка, проте, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Так для міста Миколаєва відсутність районних рад дає можливість створити районні комітети самоорганізації населення;

- органи самоорганізації населення, що створюються частиною жителів населеного пункту, будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів.

Зазначений перелік органів самоорганізації населення є виключним, що дозволяє чітко відокремити від них органи громадської самодіяльності населення, що функціонують за галузевою ознакою і являють собою форму об'єднання жителів з метою покращання рівня громадських послуг, які їм надаються в системі місцевого самоврядування, наприклад батьківські комітети в школах та дитячих садках.

Які завдання вирішують органи самоорганізації населення?

Згідно із статтею 3 Закону України "Про органи самоорганізації населення" їх основними завданнями є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Основні завдання органів самоорганізації населення обумовлені завданнями та функціями місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування.

Які принципи покладені в основу організації та діяльності органів самоорганізації населення:

По-перше, принципи, в яких знайшли своє відображення основні принципи місцевого самоврядування, притаманні всім елементам системи місцевого самоврядування, в тому числі й органам самоорганізації населення. До них можна віднести принципи законності, гласності та виборності.

Принцип законності полягає в тому, що органи самоорганізації населення організуються й діють лише на підставі та у спосіб, що передбачені

Конституцією і законами України, іншими актами, які становлять правові основи їхньої організації та діяльності.

Принцип гласності вимагає відкритості та прозорості діяльності органів самоорганізації населення, що передбачає своєчасне доведення їх рішень до відома жителів відповідної території, які мають право отримувати інформацію про роботу органу самоорганізації населення в повному обсязі і без будь-яких перешкод.

Принцип виборності передбачає:

а) обрання органу самоорганізації населення на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителями, які на законних підставах проживають на відповідній території;

б) обмеження строку повноважень органу самоорганізації населення строком повноважень відповідної місцевої ради, що забезпечує його періодичне переобрання.

По-друге, спеціальні принципи, притаманні лише органам самоорганізації, що виражають їхні специфічні риси, та дозволяють відрізнити органи самоорганізації населення як від органів місцевого самоврядування, так і від громадських організацій: добровільності щодо взяття окремих повноважень міської ради; територіальності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідною радою; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; фінансової та організаційної самостійності.

Принцип добровільності щодо взяття окремих повноважень міської ради означає заборону покладання на орган самоорганізації населення обов'язків, які не передбачені Положенням про орган або щодо виконання яких не було отримано його попередньої згоди. При цьому останнє стосується делегованих повноважень органу самоорганізації населення, якими він додатково наділяється відповідною місцевою радою вже після його легалізації і затвердження Положення про орган.

Принцип територіальності передбачає можливість утворення органу самоорганізації населення виключно за територіальною ознакою (в межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, селища, району в місті). Тим самим забороняється створення органів самоорганізації населення за функціональною, галузевою або іншою ознакою.

Принцип підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами передбачає:

а) право міської ради та її виконавчих органів у межах своїх повноважень здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

б) право відповідної міської ради, яка дала дозвіл на створення органу самоорганізації населення, достроково припинити його діяльність у разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету;

в) право міської ради здійснювати контроль за виконанням наданих органу самоорганізації населення повноважень.

Принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення, передбачає:

а) обов'язок органу самоорганізації населення періодично (не рідше одного разу на рік) звітувати про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання;

б) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

в) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання достроково припинити повноваження органу самоорганізації населення у разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень.

Принцип фінансової та організаційної самостійності передбачає:

а) заборону органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом;

б) право органу самоорганізації населення самостійно використовувати свої фінансові ресурси на цілі, визначені в Положенні про орган та в рішеннях відповідної місцевої ради.

Хто має право обирати і бути обраним до органу самоорганізації населення?

Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території, а порядок виборів визначається Законом України "Про органи самоорганізації населення".

При цьому в Законі передбачаються такі обмеження виборчого права при виборах органів самоорганізації населення (виборчі цензи):

- ценз осілості – вимога проживати на відповідній території на законних підставах;
- віковий ценз – вимога щодо необхідності досягнення жителем вісімнадцяти років;
- ценз дієздатності – у виборах органу самоорганізації населення не беруть участі жителі, яких визнано судом недієздатними.

Зазначені обмеження є необхідними, оскільки забезпечують свідоме волевиявлення жителів при виборах органу самоорганізації населення.

Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

В межах якої території діє орган самоорганізації населення?

Види територій, в межах яких діють органи самоорганізації населення, чітко визначені в Законі України "Про органи самоорганізації населення".

Це території (межі):

- селища;
- кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;
- окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;
- одного або кількох районів у місті;
- будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів.

При цьому треба мати на увазі, що територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням місцевої ради, що дала дозвіл на його створення.

3. Представницькі органи місцевого самоврядування

Представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування.

Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Хартії, яка віддає їм пріоритет відносно інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права й які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (ст. 3). Це положення Європейської Хартії отримало логічний розвиток в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", який закріплює пріоритетне значення представницьких органів шляхом встановлення їх виключної компетенції (ст. 29).

До представницьких органів Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносять сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних і районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення обласні, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад

сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим і іншими законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування займає сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова здійснює три основні функції:

- представляє територіальну громаду у відношеннях з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами й організаціями;

- головує на пленарних засіданнях відповідної ради;
- очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на термін її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім за посадою секретаря ради, староста (старости).

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Очолює виконавчий комітет відповідно сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради – голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за

пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Відділи, управління й інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в місті ради створюються радою в межах затверджених нею структури та штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління й інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь і інших виконавчих органів ради призначаються на посаду та звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради, який є посадовою особою місцевого самоврядування.

Староста:

- представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища;
- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;
- здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. У ньому визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. Староста обирається в порядку, визначеному законом. Він є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.

У селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання.

Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Крім цього, вони також можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Однак в цьому випадку асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

4. Структура місцевих рад.

Структура місцевих рад обумовлена їх представницьким, колегіальним характером, необхідністю вироблення рішень шляхом відкритого, вільного обговорення проблем, досягнення компромісу і консенсусу між депутатами, які належать до різних соціальних груп і політичних напрямів. Визначальний вплив на структуру рад має також їх *предметна підвідомчість*. Оскільки вони є органами загальної компетенції, об'єктивно виникає необхідність поєднання глибокої, фахової попередньої підготовки різних питань з їх остаточним вирішенням шляхом загального голосування всіх депутатів. Крім того, значний персональний склад представницьких органів вимагає чіткої координації діяльності депутатів і оперативного вирішення поточних організаційних питань. Ці чинники обумовлюють наявність у структурі місцевих рад таких основних елементів, як голова, постійні та тимчасові комісії, депутатські групи і фракції. Водночас особливості правового статусу обласних і районних рад обумовлюють певну специфіку їх структури – наявність президії й заступника голови ради.

Сільський, селищний, міський голова – очолює представницький орган місцевого самоврядування і є головною посадовою особою відповідної територіальної громади, обирається її членами на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному Законом про муніципальні вибори. На відміну від депутатів, він здійснює свої повноваження на постійній основі. Вибори голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого збігаються з межами відповідної територіальної громади. Завдяки поєднанню в особі голови властивостей керівника виконавчого органу ради та її спікера має досягатися розумна гармонія в роботі ради та її виконавчих органів. Однак, як уже зазначалося, з посиленням ролі політичних партій у процесі формування міських рад цього не завжди можна досягнути, оскільки

спостерігається протистояння по лінії міська рада – міський голова, який очолює виконком.

Сільський, селищний, міський голова принаймні один на раз на рік звітують перед місцевою радою про свою роботу перед територіальною громадою. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради він зобов'язаний робити це у визначений нею термін. Наслідком цього може бути схвалення його роботи або прийняття рішення про несхвалення. Якщо це рішення приймається не менш як двома третинами загального складу відповідної ради, то повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково та призначаються дострокові вибори.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається радою за пропозицією голови з числа її депутатів на строк повноважень ради і працює на постійній основі. Він не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Секретар сільської, селищної, міської ради: скликає сесію ради у разі невмотивованої відмови сільського, селищного, міського голови або його неспроможності скликати її; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; веде засідання ради та підписує її рішення у разі невмотивованої відмови сільського, селищного, міського голови або його неспроможності скликати сесію; організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради; забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням; за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їхніх рекомендацій; сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень; організовує за дорученням ради здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування; забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надане у встановленому порядку; вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів; може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

Постійні комісії ради є її робочими органами, які створюються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та її

виконавчого комітету. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.

Постійні комісії обираються радою на першій сесії на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. До їх складу не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники. Всі інші питання структури комісії вирішуються самою комісією на її засіданні. Зокрема, таким чином обираються заступник голови і секретар постійної комісії, створюються підкомісії та робочі групи.

Оскільки крім сільських, селищних рад інші місцеві органи формуються за пропорційною виборчою системою, зростає роль політичних партій (блоків) у формуванні та діяльності постійних комісій. Тому постійні комісії формуються, як правило, на основі пропорційного представництва депутатських фракцій та груп. Відповідно при створенні постійних комісій необхідно визначати за пропорційним принципом керівний склад постійних комісій місцевих рад. Як правило, при цьому визначається керівний склад конкретних постійних комісій шляхом жеребкування.

Діяльність постійних комісій місцевих рад є важливою, оскільки окрім профільної підготовки проектів рішень місцевої ради вони здійснюють контроль за діяльністю виконавчих органів місцевої влади за напрямом своєї діяльності.

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених нею питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад та голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради. Контрольні комісії подають звіти й пропозиції на розгляд ради. Повноваження тимчасової контрольної комісії припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів її роботи, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

Депутатські групи і фракції є добровільними об'єднаннями депутатів, які створюються за їх взаємною згодою для спільної роботи щодо здійснення депутатських повноважень у виборчих округах і трудових колективах. Депутатська група може бути створена в будь-який час у період строку повноважень ради за рішенням зборів депутатів, що входять до її складу. Вона складається не менш як із трьох депутатів. На зборах обирається керівник депутатської групи, за поданням якого вона реєструється радою. Можливість формування депутатських фракцій закріплена Законом про місцеве самоврядування.

Депутатські групи. В якості структурного утворення депутатські групи місцевих рад мають розмиту юридичну природу, оскільки їхній статус законодавчо не врегульований. Вони є добровільним об'єднанням, яке створюється з метою координації зусиль з прийняття владних рішень та реалізації і захисту прав та законних інтересів територіальної громади, яку представляють відповідні депутати.

За своєю природою депутатські групи складно уявити структурним підрозділом місцевої ради, оскільки вони не приймають рішення, обов'язкові для жителів територіальної громади, їхня діяльність має відповідати внутрішньому розпорядку відповідної місцевої ради. З іншого боку, депутатські групи можуть сприяти координації зусиль депутатів, забезпеченню їх дисципліни, організації при голосуванні, проведенні виховної роботи серед жителів територіальної громади тощо. Таким чином, вони можуть значно впливати на фактичну діяльність відповідної місцевої ради.

Роль депутатських груп в обласних, районних радах може проявлятися у консолідації зусиль депутатів – представників певної групи територіальних громад, що сприятиме підвищенню ефективності функції таких рад в якості асоціації, що представляє спільні інтереси територіальних громад.

Отже, статус депутатських груп має бути врегульований у регламентах місцевих рад, хоча не виключений варіант "рамкового" регулювання їх статусу та форм діяльності у статуті територіальної громади, що сприятиме підвищенню ефективності роботи місцевих рад.

Особливості структури районної, обласної, районної в місті ради. Структура цих рад, як уже зазначалося, відрізняється від структури представницьких органів територіальних громад. У першу чергу, відрізняється статус голів – вони обираються відповідними радами з числа самих депутатів таємним голосуванням строком на п'ять років і є більш залежними від ради порівняно з сільськими, селищними, міськими головами. Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Він виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради відповідно до Закону про місцеве самоврядування.

У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова районної, обласної, районної в місті ради може мати заступника, який обирається радою за поданням голови з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування. У разі відсутності голови ради або

неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин його заступник здійснює повноваження голови відповідної ради. Він працює у раді на постійній основі і на нього поширюються вимоги щодо несумісності його діяльності з іншою діяльністю, встановлені законодавством для голови ради.

Заступник голови ради обирається у межах строку її повноважень і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Він може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про звільнення може бути внесене на розгляд ради на вимогу не менш як однієї третини депутатів від загального складу ради або голови ради.

Президія (колегія) обласної, районної ради являє собою факультативний, дорадчий орган, до складу якого входять голова ради, заступник і голови постійних комісій (за посадою), а також уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Цей орган покликаний виконувати внутрішні, допоміжні функції. Він попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що виносяться на розгляд ради, і може приймати рішення, які мають дорадчий характер. Президія діє на основі положення про неї, що затверджується радою. Відкриває і веде засідання президії голова ради, а в разі його відсутності – його заступник.

Президія ради не дублює діяльності постійних комісій ради; на її розгляд зазвичай виносяться питання, щодо яких є істотні розбіжності у позиціях депутатських груп і фракцій. Як свідчить практика, діяльність президії ради може бути ефективною лише у випадку, коли кількість депутатських груп і фракцій є невеликою, а їхні позиції не є полярними.

ТЕМА 7. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Питання:

1. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ.
2. Законодавство про місцеве самоврядування і можливі його наслідки для становлення місцевої демократії.
3. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізація) в Україні.
4. Результати децентралізації в Україні 2014-2021 роки

1. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких

є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана.

Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведено в табл. 7.1.

Таблиця 7.1 – Основні ознаки моделей самоврядування

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях).
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації.

Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями.

Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах (рис. 7.1).

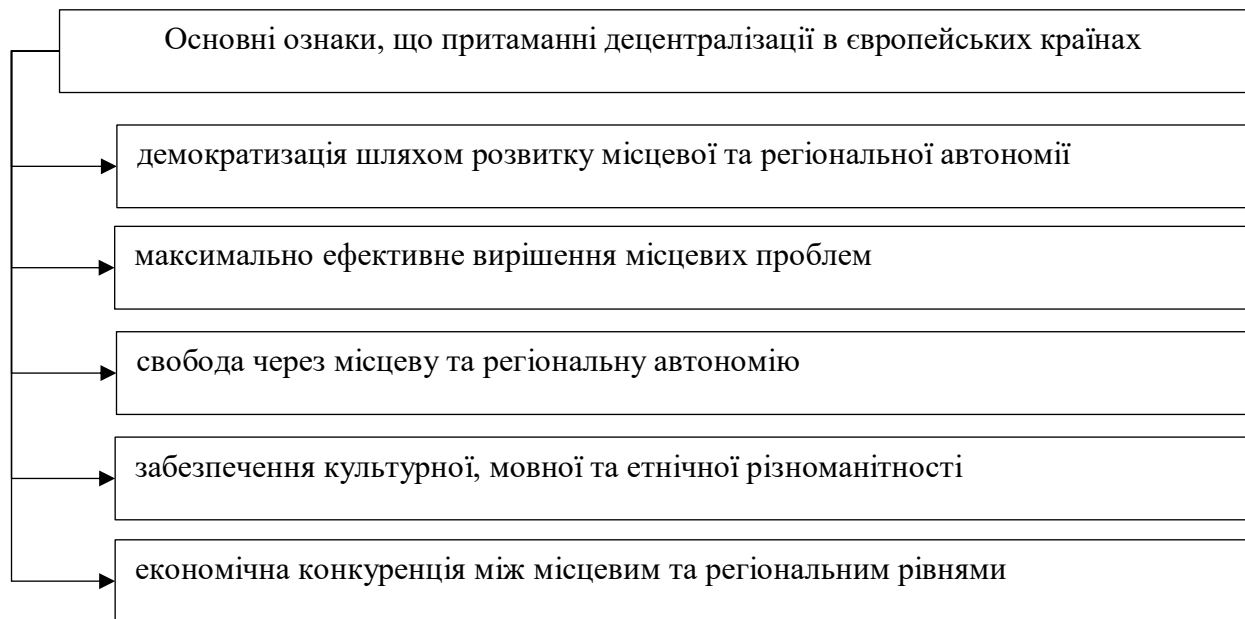


Рисунок 7.1 – Ознаки, що притаманні децентралізації в європейських країнах

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. При цьому слід зазначити, що для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Розглянемо більш детально досвід проведення децентралізації в країнах Східної та Західної Європи, а саме Італії, яка здійснила ці реформи в середині ХХ ст., та Польщі і Латвії, які мали тривалий досвід централізованого управління.

Результатом проведення реформування публічної влади в Італії стало формування трирівневої системи організації влади в країні: регіон – провінція – комуна.

Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціальних та економічних дисбалансів.

До компетенцій провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, авторизація та контроль приватного транспорту,

дороги в межах провінцій та супутня інфраструктура, опіка інфраструктурою середньої освіти, економічний розвиток, у т. ч. центри зайнятості, центри надання соціальних послуг, промоція культури, туризму та спорту. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Завданнями комун є запровадження та акумулювання місцевих податків, регулювання діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту, надання соціальних послуг на місцевому рівні, дозволу на торгівлю, збір та утилізація сміття, місцева транспортна інфраструктура та освітлення вулиць, соціальне житло.

Місцеві органи влади Італії наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори, які є потужним джерелом фінансування локальних потреб. Італія належить до складу розвинених країн світу, для яких характерна множинність місцевих податків, що включають: групу прямих реальних податків (на нерухоме і рухоме майно, з власників транспортних засобів, на професію, екологічний і т. д), групу прямих податків на доходи (прибутковий та на прибуток підприємств), податків на спадщину і дарування, непрямі податки на продаж (на роздрібний продаж, на продаж спиртних напоїв, на споживання електроенергії та газу, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), збори і мита.

Як свідчить практика, італійська модель державного будівництва виявилася досить дієвою та сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг, зростанню економічної активності на регіональному рівні.

Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства.

Реформа у Польщі проходила кількома етапами. Першим кроком було створення гмін – територіальних громад. Гміною може бути місто, село, кілька сіл або район міста. Другий крок був спрямований на вищі рівні: повіти та воєводства. Так, з 1999 р. у Польщі існує 16 воєводств замість 49. Як наслідок, у країні змінився розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади. У процесі реформи була скорочена також кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами.

На сьогоднішній день у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість.

У процесі проведення централізації у Польщі за основу було обрано співпрацю регіонів, що включало створення вільних економічних зон і надання допомоги одному регіону іншому в умовах профіциту і дефіциту бюджету.

Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади та бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність.

Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою. Так основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави.

Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогоднішній день основні повноваження та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. Експерти сходяться на тому, що саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку.

Заходи, що були здійснені урядом Польщі у напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, у свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до їх суттєвого поліпшення.

Слід відмітити, що проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив не тільки на розвиток місцевих спільнот, але й країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогоднішній день Польща є найбільш інвестиційно привабливою країною серед інших країн Східної Європи, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії з США, Німеччини та Франції.

Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах – колишніх республіках Радянського Союзу, зокрема, у країнах Прибалтики. Актуальність цих досліджень обумовлюється схожістю умов початку реформ, а також можливістю запозичити найкращий досвід та уникнути допущених помилок.

На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна повинна пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень.

У 2009 році в Латвії була завершена децентралізаційна реформа, яка охоплювала три основні напрями: юридичний, адміністративно-територіальний та фіскальний. При цьому слід звернути увагу на те, що кожен напрям 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», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування.

Характеризуючи адміністративно-територіальну реформу, варто відмітити, що, незважаючи на невеликі розміри території країни, для Латвії на початку реформ був характерний 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 та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню.

Однак упровадження адміністративно-територіальної реформи проходило 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 хоч і виникали, але були неспроможні виконувати необхідні функції.

Що стосується фінансової реформи, то протягом 1995–1998 рр. були прийняті закони «Про бюджети самоуправління» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправління». На сьогоднішній день основними джерелами доходів місцевих бюджетів у Латвії є податкові надходження, трансферти з державного бюджету, місцеві мита, взаєморозрахунки місцевих спільнот, плата від послуг. Основну питому вагу у структурі надходжень займає податок із доходів фізичних осіб, який розподіляється між державним та місцевим бюджетами. Значну частину займає також податок на нерухомість, який розраховується виходячи з кадастрової вартості. Бюджетне вирівнювання діє з 1995 р., але збалансування бюджетів відбувається лише частково.

У цілому слід відмітити, що, незважаючи на тривалий термін упровадження, децентралізаційна реформа в Латвії вирішила широке коло існуючих проблем та сприяла збільшенню можливостей місцевого самоврядування у вирішенні найбільш нагальних питань та 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 відмітити наступні:

- створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства;
- отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у 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 і 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 центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

Дослідження специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчить, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни. Тому, на нашу думку, є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни.

На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виокремити основні шляхи впровадження реформ з 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;
- забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- проведення бюджетної реформи з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та 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.

Таким чином, результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

2. Законодавство про місцеве самоврядування і можливі його наслідки для становлення місцевої демократії

Останній тиждень перед Великоднем 1997 року подарував Україні Закон, про який мова йшла протягом останніх півроку, над яким працювала представницька узгоджувальна комісія на чолі із заступником Голови Верховної Ради України В. Мусіякою. Під час роботи над цим законом у стінах парламенту, поза його межами проходили науковопрактичні семінари і конференції з питань місцевого самоврядування, проводили свої заходи і приймали резолюції Асоціація міст України, Асоціація демократичного розвитку, вели обговорення проекту на своїх засіданнях міські і районні, обласні та районні у містах ради. На кожному із таких заходів було багато критики законопроекту, часом навіть деяких елементів шантажу щодо проекту чи навіть Верховної Ради, були у той же час і ряд схвальних відгуків, особливо від представників районних у містах рад. Деякі особливості законопроектів про місцеве самоврядування, поданих від комісії Верховної Ради та від асоціації міст України, та перебіг подій навколо їх обговорення було викладено у нашому дослідженні у попередніх параграфах. Але оскільки закон уже схвалено, спробуємо зробити хоча б не дуже детальний аналіз його норм і спробуємо спроектувати його наслідки на розвиток місцевого самоврядування в Україні на найближчу перспективу.

Закон "Про місцеве самоврядування", 24 квітня 1997 року

Структура і зміст Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" Новий Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", ухвалений у

третьому читанні Верховною Радою України 24 квітня 1997 року, є законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні який розпочався після прийняття нової Конституції України 28 червня 1996 року. Варто відзначити, що цей закон за час свого розгляду у Верховній Раді суттєво змінився і відрізняється як від обох раніше поданих проектів, які аналізувались вище, так і від редакції, поданої на перше читання від узгоджувальної комісії. Звичайно, ряд положень та норм прийнятого закону є досить суперечливими і можуть виявити свою нежиттєздатність досить швидко. Проте результат роботи узгоджувальної комісії, що працювала над цим проектом, суттєво відрізняється у кращу сторону від роботи над законопроектами інших узгоджувальних комісій та груп, що займались опрацюванням інших законопроектів. Так, юридична техніка та формулювання статей і розділів цього закону виглядає достатньо кваліфіковано, а сам закон має вигляд логічно побудованого документа. Звичайно, політика компромісів та спроба ухвалити закон не тільки і не стільки для майбутніх органів самоврядування, що будуть сформовані після виборів 1998 року, а й для поточного моменту, наклала свій відбиток на концепцію та загальний зміст цього закону. Але беззаперечним позитивним фактом є прийняття цього закону, який у разі його підписання Президентом України стане новою малою конституцією місцевого самоврядування в Україні. За структурою Закон складається із 5 розділів, що об'єднують майже 80 статей.

РОЗДІЛ I. Загальні положення

Розділ I Закону є дуже важливим для розуміння всієї системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки саме тут даються визначення основних термінів, що використовуються у цьому Законі та які будуть використовуватись у іншому законодавстві України. Особливо варто відмітити спробу визначення таких важливих для усього подальшого законодавства термінів: "територіальна громада, місцевий бюджет, районний бюджет, обласний бюджет, поточний бюджет, бюджет розвитку, мінімальний рівень соціальних потреб".

Стаття 2 Закону, що визначає поняття місцевого самоврядування повністю відповідає формулі Європейської хартії місцевого самоврядування, Досить доброю знахідкою нового Закону є закріплення положення про громадські слухання, це може стати дуже важливим кроком на шляху створення умов для формування прозорості влади і її відкритості своїм виборцям.

Хоча у цьому розділі питання існування районних у містах рад остаточно вирішити не вдалося, проте закріплений тут механізм щодо управління майном міста у цілому та районів у містах може бути тим виходом із ситуації, коли міська і районні у містах влади не зможуть знайти спільної мови.

Закріплення у Законі положення про право територіальних громад мати свої статuti, хоча є дуже далеким від ідеї статутів, що закладалась у проекті асоціації міст, проте зможе бути стимулом для ініціювання самодіяльності міських громад, яка колись зможе привести до її більш повного врахування у майбутніх змінах цього Закону.

РОЗДІЛ II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування.

На жаль, концепція цього розділу залишилась такою ж, як була у проекті комісії, тобто надзвичайно детальне виписування норм і правил для всіх випадків життя і для всіх органів самоврядування. Але життя настільки багатогранне, що ніяка надзвичайна регламентація не може передбачити всі випадки і тоді надмірність регулюючих норм стає не перевагою, а великим недоліком.

Не вдаючись у детальний аналіз цього розділу, варто лише відмітити, що в остаточній редакції розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані суттєво уточнено, що дає надію на реалізацію у місцевих бюджетах нових положень щодо принципів їх формування.

Як уже не раз підкреслювалось у нашому дослідженні, невирішеність концептуальних питань на конституційному рівні так і не дозволила їх вирішити на рівні Закону. Особливо це стосується районного поділу міст і компетенції районних рад. Знову ж таки як у Конституції, як у проекті закону від комісії, так і у прийнятому законі проблема самоврядування на районному у містах рівні ще більше заплуталась. Приведемо статтю Закону "Особливості повноважень районних у містах (у разі їх створення) рад та їх виконавчих органів" у повному викладі:

Питання організації управління районами у містах належать до компетенції міських рад.

Районні у містах ради та їх виконавчі органи відповідно до Конституції України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, здійснюють інші повноваження передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів."

Як бачимо, перших конфліктів між міськими та районними у містах радами чекати не довго.

Окрема третя глава розділу II присвячена повноваженням голови села, селища, міста. Не вдаючись у повтори щодо співвідношення повноважень голови і повноважень ради стосовно формування та керівництва виконавчими

органами, варто відмітити цікаву новелу про звіти голови як перед радою, так і перед територіальною громадою.

Що ж до глави 4 "Повноваження районних і обласних рад", то тут, хоча у суттєво меншому обсязі, за радами залишено аж надто багато повноважень, які вони мають делегувати місцевим державним адміністраціям. На наш погляд, така формула з одного боку дозволяє встановити більш широкий контроль над адміністрацією з боку представницьких органів влади, проте з іншого може привести лише до постійного "смикання" адміністрації аж до можливого протистояння голови відповідної ради і адміністрації. Ще більше наштовхує на цю думку положення про утворення президій обласних/районних рад і можливість праці їх членів на постійній основі. Колись, ще у рамках СРСР, така практика уже була і нічого доброго із цього, як відомо, не вийшло.

Детально розписані процесуальні норми про порядок формування рад та їх органів, ведення засідань, тощо є серйозною засторогою проти паралізування їх діяльності як з боку їх керівників, так і з боку окремих депутатських фракцій.

Є певні застереження щодо чіткості юридичних норм стосовно секретаря ради та його членства у виконкомі за посадою. Адже для членів виконкому (у тому числі і секретаря) вимоги щодо несумісності такі ж, як до голови, тому така нечіткість може привести до проблем поєднання в одній особі і депутата, і члена виконкому. Не зовсім доцільними є положення про підзвітність і підконтрольність відділів, управлінь та інших виконавчих органів раді, можливо, варто, аби ця підзвітність, підконтрольність та й відповідальність перед радою ішла через виконком як власне виконавчий орган ради, який вона формує та затверджує його персональний склад.

Формула, обрана законодавцями, тут ще більше ослаблює персональну відповідальність всенародно обраного голови села, селища, міста.

Розділ III. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування.

Цей розділ можна вважати найважливішим і, напевне, найкраще сформульованим у цьому Законі. Особливо заслуговують на увагу положення про гарантії стабільності фінансової бази місцевих бюджетів та ведення розрахунку бюджету через нормативи бюджетної забезпеченості на одного мешканця територіальної громади виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Впровадження цієї норми у життя дасть змогу почати докорінне реформування усіх місцевих фінансів і, головне, зацікавити у збільшенні своєї власної бази фінансових надходжень як багаті, так і бідні громади.

Важливим елементом гарантій місцевих бюджетів від тиску з боку держави має стати і розподіл бюджетів по здійсненню власних та делегованих повноважень, а також впровадження ідеї формування поточного бюджету та бюджету розвитку. Звичайно, марно надіятись, що після прийняття цього

Закону у місцевого самоврядування з'являться у достатніх розмірах необхідні фінансові ресурси, адже економічна ситуація надто складна. Але, що Закон відкриває дорогу місцевій ініціативі, то це є важливо і позитивно.

Правда, відмова від встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків на загальнодержавному, обласному та районному рівнях(див. вище) і перехід на конкретно визначені суми державних трансфертів потребуватиме нових розрахунків та встановлення нових механізмів об'єктивного визначення їх фактичних розмірів та порядку їх надходження до відповідних територіальних громад. Взагалі аналіз цього розділу можна вести досить детально, але це не є предметом нашого огляду у цьому параграфі.

Розділ IV Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

На жаль, цей розділ навряд чи можна назвати вдалим. Особливо у частині, що стосується дострокового припинення повноважень голови чи ради в цілому. Якщо спробувати змодельовати причини, через які слід достроково припинити повноваження голови чи ради, то їх може бути практично лише дві (об'єктивні причини, як-от смерть, добровільна відставка, тощо не враховуємо). Перша: голова чи рада систематично порушують Конституцію і закони України, їх дії носять ворожий до держави чи державної влади характер. Друга: голова чи рада виявились просто не здатні керувати місцевим господарством, витрачають невмотивовано місцеві кошти і доводять місцеве господарство до краху, формально ніяке законодавство не порушуючи. Постає питання: чи доцільно розпочинати довгий процес усунення таких керівників від влади, спершу застосовують механізм закону про проведення місцевого референдуму щодо висловлення недовіри, а потім проводячи вибори нового голови чи нового складу ради, коли протягом всього цього часу до обрання нових органів старі (діючі), яким не довіряють, продовжують виконувати свої повноваження? Відстоюючи такі нібито наскрізь демократичні процедури, варто подумати і про тих людей, якими керують такі горе-керівники чи горе-депутати. На жаль, ситуація, яка тут змальована, не є придуманою. Такі ситуації є і в Україні, де самоврядування розвивається якихось 7 років, і у Німеччині чи США, де воно налічує сотні років розвитку. Так от, старі демократичні країни не відмовляються від оперативного державного втручання з метою захисту прав громадян від свого ж не зовсім правильного вибору, а наш Закон такого реального механізму не передбачає. Адже цілком можна було у законі передбачити випадки, коли замість нездатного голови чи ради призначається тимчасове державне управління, і під його керівництвом проводяться нові вибори. Це б не було порушенням демократії, а, навпаки, зміцнювало її. Саме тут дуже важко і вкрай необхідно віднайти ту золоту середину, яка забезпечує автономність місцевого самоврядування і не дозволяє державі бути стороннім

спостерігачем, коли за певних обставин демократично сформоване самоврядування діє на шкоду людям.

Оскільки розділ V Перехідні положення стосується лише механізмів та термінів впровадження в життя усіх норм цього Закону, він не є предметом цього аналізу. Звернемо увагу лише на одну норму: "Облік даних про кількість і склад територіальних громад та органів місцевого самоврядування здійснюється Верховною Радою України". Сама норма передбачає утворення чи існування у Верховній Раді спеціального органу, який би опікувався проблемами місцевого самоврядування. Але місцеве самоврядування фактично здійснює на місцевому рівні виконавчу владу, тому було б цілком логічно, аби у структурі виконавчої влади був державний комітет чи якийсь інший орган, який би допомагав місцевому самоврядуванню розвиватись і вирішувати різні поточні проблеми, що виникають і виникатимуть ще довго у взаємовідносинах між державою і самоврядуванням.

Оскільки закон "Про місцеве самоврядування", прийнятий 24 квітня 1997 року, — документ, дуже важливий для подальшого становлення демократичної влади в Україні — є досить складним і містить ряд положень і норм, які не є беззаперечними, у незалежних експертів та аналітиків не було сумніву, що він навряд чи буде підписаний Президентом України без зауважень.

Вето Президента до Закону "Про місцеве самоврядування" і наслідки його розгляду.

10 травня 1997 року Президент України повернув на повторний розгляд Верховної Ради закон "Про місцеве самоврядування".

Президент висловив до цього закону цілий ряд зауважень та пропозицій, у тому числі і концептуального характеру. Хоча, на перший погляд, зауважень Президента до закону було досить багато, але, на нашу думку, не на всі хибі закону Президентом звернуто увагу, і таких зауважень могло бути набагато більше (див. попередні параграфи).

Концептуально зауваження Президента до цього закону впливають із таких причин:

1) недостатньо чіткої позиції законодавців щодо природи місцевого самоврядування, яка закладена Конституцією України;

2) спроби залишити цим законом практично незмінними районну та обласну ланку рад;

3) спроби впровадити в Україні модель влади "сильна рада - слабкий мер", яка не може бути ефективною при обранні мера всім населенням (виборцями) населеного пункту безпосередньо;

4) розуміння Президентом природи виконавчої влади на рівні районів та областей не як державної влади, а виконавчої влади відповідних рад, а не навпаки, як це виходить із закону.

Виходячи із таких концептуально відмінних підходів до закону з боку законодавців та Президента і можна пояснити основну частину його зауважень. Оскільки інші зауваження не носять концептуального характеру, а є редакційними, то у цьому аналізі вони опускаються.

Щодо зауважень першої групи, то Президент звернув увагу законодавців на те, що у законі варто розрізнити власне права на самоврядування саме територіальної громади, яка може передавати частину своїх повноважень законно обраним органам самоврядування, і уже саме ці органи самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед громадою і законом, а не "самоврядування", як про це вказав законодавець. Виходячи із такого підходу Президент запропонував внести до закону зміни, які б чітко встановили ієрархію: право самоврядування належить громаді; відповідальність за вирішення всіх питань місцевого життя покладається уже на органи місцевого самоврядування; представницькими органами самоврядування є ради, які формують власні виконавчі органи.

Врахування таких концептуальних зауважень Президента дало б змогу більш чітко означити систему самоврядування і надати можливість територіальним громадам формувати не тільки "виконкоми", але й інші виконавчі органи, назва і структура яких могла б бути зафіксована у місцевому статуті.

Щодо зауважень другої групи, що стосуються повноважень та порядку формування районних та обласних рад, то тут слід розуміти, що за новою Конституцією районні та обласні ради мають зовсім іншу природу, ніж ті, що існують досі (травень 1997 року), і повноваження їх зовсім інші.

До прийняття нової Конституції України обласні та районні ради мали такий же статус і були такими ж органами місцевого самоврядування, як і сільські, селищні та міські ради. Відповідно і принципи формування цих рад і природа їх повноважень були однаковими - ради всіх рівнів формувались прямими виборами депутатів по одномандатних округах за мажоритарною виборчою системою.

Конституція України принципово змінила ці положення. Лише ради сіл, селищ і міст залишились повнокровними органами місцевого самоврядування, оскільки саме територіальні громади населених пунктів є суб'єктами самоврядування. А районні та обласні ради мали б стати лише координуючими органами, що представляють спільні інтереси громад населених пунктів, саме такою була логіка розробників Конституції (див. вище). Відповідно до такого розуміння природи районних і обласних рад Президент запропонував переглянути ряд принципів положень, що стосуються порядку їх формування та діяльності. Президент пропонує формувати ради цих рівнів не прямими виборами, а опосередковано, за участю рад населених пунктів. Хоча Конституція напряду не визначає порядку обрання районних та обласних рад, але зауваження Президента було

у руслі ідеології Конституції і могло б заслуговувати на увагу. Правда, забезпечити представництво територіальних громад на районному та обласному рівні можна і прямими виборами (тобто так, як пропонують депутати), проте за спеціальними процедурами і системами.

Виходячи із природи районних та обласних рад як координуючих органів представництва інтересів територіальних громад, Президент цілком логічно вважає, що повноваження таких рад не можуть бути такими великими, як це передбачено у законі, а їх відносини із радами населених пунктів мають будуватись на договірній, а не адміністративній основі. За таких умов і за відсутності у рай., обл. рад власних виконавчих органів дуже нелогічним і шкідливим виглядає утворення на цих рівнях "президій" рад із постійно діючих депутатів. Таке утворення буде підміняти собою власне раду і, крім постійної конфронтації з відповідною адміністрацією, не принесе нічого корисного. Тим паче, що в Україні за комуністичних часів досить короткий період президії рад існували, але своє існування не виправдали і були ліквідовані ще у 1990 році.

Щодо зауважень Президента стосовно співвідношення повноважень ради та голови села, селища, міста (третя група зауважень) то вони також є доречними, оскільки спрямовані на зменшення потенційної загрози виникнення суперечностей між радою та головою, між головою та секретарем, між головою та виконкомом. Адже у законі закладена модель влади, коли всенародно обраний голова міста, села, селища має досить слабкі повноваження у порівнянні з повноваженнями ради. Причому рада правомочна брати до свого відання будь-які питання, що є у компетенції територіальної громади. Тобто у певних випадках рада може виконувати повноваження виконкому, ато й голови міста. Президент, відповідно до підходу і зауважень, виділених нами умовно у першу групу, запропонував чітко зафіксувати виключні повноваження ради, голови та виконкому. До речі, такий підхід був закладений у старому законі про місцеве самоврядування. У пропозиціях Президента також містилися положення, що посилюють реальну здатність голови села, селища, міста формувати виконавчі органи та здійснювати політику у населеному пункті і не дуже зважати на раду. Можливо, що таке надмірне обмеження відповідальності голови перед радою є не найкращим способом позбавитись вад системи "сильна рада - слабкий мер", але і залишити схему співвідношень повноважень ради та голови за ухваленим законом також не було б вірно. Цілком логічною тут виглядала пропозиція про деяке обмеження повноважень секретаря ради, який за законом є досить сильною фігурою і потенційним конкурентом голови.

У разі прийняття таких пропозицій Президента система влади у населених пунктах більше б нагадувала схему "сильний мер - слабка рада".

Не можна не погодитись з Президентом, що законодавець при формуванні норм стосовно районних та обласних рад виходив із старого уявлення про них як про органи державної влади (четверта група зауважень). Конституція України визначила їх саме як органи самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, і встановила досить обмежену їх компетенцію. Тому передбачений законом довгий перелік повноважень, які ради можуть делегувати місцевим адміністраціям, є досить сумнівним. Не можуть ради делегувати більше повноважень, ніж мають самі, а отже, і їх вплив на адміністрації має бути суттєво нижчим, і підпорядкованість адміністрацій радам має бути досить обмеженою. Саме тому Президент і запропонував привести положення закону, що стосуються повноважень рай. облрад, у відповідність до Конституції, а також виключити положення про вплив рад на призначення голів адміністрацій Президентом України. Такі пропозиції Президента тут повністю перегукувались з його зауваженнями до закону "Про місцеві державні адміністрації".

Адже у зауваженнях до цього закону Президент рішуче виступив проти обмеження його конституційного права на призначення голів адміністрацій, у тому числі і їх заступників. Також Президент висловив бажання, аби відповідно до Прехідних положень Конституції місцеві державні адміністрації існували і у районах Києва та Севастополя, а також у районах Криму.

Як видно із такого короткого огляду, пропозиції Президента були направлені на приведення законів "Про місцеве самоврядування" та "Про місцеві державні адміністрації" у відповідність до норм Конституції, як їх розуміє Президент, а також пом'якшення можливих конфліктів у системі місцевого самоврядування через перерозподіл повноважень між радою та головою на користь останнього, а також обмеження повноважень рад районного та обласного рівня та їх впливу на діяльність відповідних державних адміністрацій.

Як уже підкреслювалось вище, пропозиції Президента щодо внесення змін до прийнятих парламентом законів виходили із дещо іншого розуміння конституційних норм, ніж їх розуміють законодавці. Тому розраховувати на повне прийняття парламентом усіх пропозицій Президента не доводилось.

Так воно і сталось, парламент не підтримав пропозиції про непрямий спосіб формування районних та обласних рад, про обмеження їх впливу на кадрові призначення у системі місцевих державних адміністрацій, а також про їх підзвітність та підконтрольність відповідним радам,

Хоча Верховна Рада не набрала 300 голосів для подолання президентського вето по іншим основним зауваженням Президента він все-таки закон підписав.

3. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізація) в Україні

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, або децентралізація, передбачає створення умов для формування ефективної, відповідальної місцевої влади, здатної забезпечити комфортне та безпечне середовище для проживання людей по всій території України.

Децентралізація в Україні відбувається в умовах жорсткого зовнішнього тиску на Україну з боку РФ, яка вже анексувала Крим і захопила частину Донбасу; несформованості єдиного українського простору в межах усієї території держави; демографічної кризи; деградації інфраструктури та кадрового голоду, що потребує об'єднання зусиль для успішності реформи всіх політичних суб'єктів, державних інституцій, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Децентралізація в Україні – це не просто передача повноважень, ресурсів та компетенції вирішувати основні питання життя на найбільш наближеному до людини рівні, де це можна зробити найефективніше (відповідно до принципу субсидіарності), а створення базового суб'єкта місцевого самоврядування – спроможної територіальної громади.

Напрямок і логіка реформи місцевого самоврядування були визначені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій Урядом 1 квітня 2014 року.

З часу затвердження Концепції сформовано базову правову рамку для проведення реформи, яка включає такі основні напрямки: адміністративно-територіальна реформа, фіскальна децентралізація, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, реформа державної регіональної політики.

За час реформи в Україні сформовано 705 спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких проведені перші місцеві вибори. Таким чином, зараз у «децентралізованій Україні» – у містах обласного значення та ОТГ – проживає понад 67% усього населення, вона охоплює близько 34% території нашої держави.

Сьогодні перед Україною стоїть вкрай амбітне, але посилене завдання, яке має бути виконане до чергових місцевих виборів, – завершити перший етап реформи, створити нову територіальну основу для формування органів місцевого самоврядування на базовому та районному рівнях.

Не можуть паралельно існувати модернова «децентралізована» та стара архаїчна України. Уся територія України має бути територією спроможних територіальних громад, що мають уніфіковані повноваження, достатні ресурси та відповідальність перед громадою і державою.

ЦІЛЬ 1. Сформована оптимальна для України система адміністративно-територіального устрою

1. Завершити розробку і затвердження Перспективних планів формування територій громад усіх областей України.

2. Удосконалити механізм визнання об'єднаних територіальних громад спроможними за рішенням Кабінету Міністрів України задля недопущення утворення ОТГ, неспроможних повноцінно виконувати визначені законом повноваження.

3. Визначити засади формування адміністративно-територіального устрою, умови та порядок утворення адміністративно-територіальних одиниць, їх реорганізації через ухвалення окремого Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

4. Завершити формування адміністративно-територіального устрою шляхом ухвалення законів про затвердження адміністративно-територіального устрою кожної області на основі перспективного плану та утворення громад.

ЦІЛЬ 2. Спроможне місцеве самоврядування, яке здатне здійснювати власні та делеговані повноваження

1. Розширити базу оподаткування та можливості регулювання ставок місцевих податків і зборів, зокрема податку, пов'язаного з нерухомістю. Перейти до аналогічної формули податку на нерухомість для фізичних осіб, як для юридичних осіб; не визначати розмір площі, що не оподатковується; законодавчо обмежити діапазон для встановлення податку, щоб не допустити його надмірності.

2. Унормувати дохідну частину місцевих бюджетів відповідно до покладених на них видаткових повноважень.

3. Вирішити питання поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад на всю територію ОТГ.

4. Надати право об'єднаним територіальним громадам затверджувати планування території ОТГ та управляти земельними ресурсами в межах їхньої юрисдикції відповідно до затвердженої планувальної документації.

5. Надати право органам місцевого самоврядування здійснювати контроль за використанням земельних ресурсів відповідно до затвердженої містобудівної документації.

6. Підвищити прозорість та ефективність використання бюджетних коштів через запровадження програмно-цільового методу складання та використання місцевих бюджетів. Запровадити процедури прозорого складання місцевих бюджетів за участі громадськості та звітування про виконання бюджету, електронні процедури для допорогових закупівель тощо.

7. Удосконалити механізм визначення обсягів субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад та гарантування державою розміру фінансової допомоги.

ЦІЛЬ 3. Громади беруть участь у вирішенні питань місцевого значення

1. Запровадити ефективні механізми участі громадян у виробленні органами місцевого самоврядування рішень: місцеві ініціативи, електронні петиції, громадські слухання, загальні збори громадян, громадські експертизи, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації, громадські бюджети участі.

2. Забезпечити право територіальних громад на місцевий референдум та визначити коло питань, які можуть розглядатися на місцевому референдумі.

3. Удосконалити процедуру створення органів самоорганізації населення, визначити чіткий порядок надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, окрім тих, що мають владний характер, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень.

Рішення приймає: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

ЦІЛЬ 4. Фінансування регіональної політики забезпечує розвиток та підвищує конкурентоспроможність громад і регіонів

1. Збільшити розмір Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) до 1,5% Державного бюджету, передбачивши при цьому спрямування 1/3 фонду на реалізацію загальнодержавних пріоритетів у регіонах.

2. Удосконалити механізм розподілу коштів ДФРР, частину з яких спрямувати на фінансування реалізації Державної стратегії регіонального розвитку в регіонах на період до 2020 року.

3. Запровадити прозорий процес відбору проектів органів місцевого самоврядування на фінансування з ДФРР.

4. Забезпечити моніторинг використання коштів ДФРР, контроль за відповідністю їх призначення встановленим індикаторам ефективності, систему звітності.

5. Забезпечити середньострокове бюджетування проектів регіонального розвитку.

6. Удосконалити процедуру підготовки проектів у межах ДФРР шляхом визначення планованих обсягів коштів для регіонів на наступний рік у січні поточного року.

ЦІЛЬ 5. Держава контролює законність діяльності органів місцевого самоврядування

Упорядкувати систему державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування через ухвалення окремого закону.

4. Результати децентралізації в Україні 2014-2021 роки

Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014-2019 роки

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає

децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформуванати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія.

На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн в 2019 році.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015-2019 роки в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тисяч). Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти назвали дуже високими.

Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

Закон «Про співробітництво територіальних громад». Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Цим механізмом скористалися вже сотні громад.

Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна.

Другий етап децентралізації в Україні 2020-2021 роки

Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. 2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Старі 490 районів парламент ліквідував.

15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року.

16 липня Верховна Рада України прийняла зміни до виборчого законодавства. 25 жовтня 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Усе це створює стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприяє прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Щодо подальшого розвитку законодавчої бази

Для продовження реформи необхідно прийняти ще ряд важливих законів:

- Про засади адміністративно-територіального устрою України. В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- Про місцевий референдум.

- Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У результаті повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

У 2022 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

ТЕМА 8. СВІТОВИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання:

1. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні.
2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування.

3. Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади.
4. Інші європейські стандарти місцевого самоврядування.
5. Агентства регіонального розвитку.
6. Асоціація агенцій регіонального розвитку України.
7. Вільні економічні зони

1. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні

Європейські держави об'єдналися у Раду Європи з метою досягнення більшої єдності для захисту і реалізації ідеалів та принципів, які є їхнім спільним надбанням: демократії, прав людини та верховенства права.

Ці цінності є такими ж актуальними сьогодні, якими вони були і півстоліття тому. Проте очікування людей збільшилися. І добре врядування стало тою парадигмою, яка забезпечує отримання результатів від (впровадження) цінностей та стандартів демократії, прав людини та верховенства права.

У 2005 році глави держав та урядів країн-членів Ради Європи під час свого Третього саміту, який відбувся у Варшаві, декларували, що «ефективна демократія та добре врядування на всіх рівнях є необхідними передумовами для попередження конфліктів, сприяння стабільності, прискорення економічного та соціального прогресу і, відповідно, для створення стабільних громад, де люди бажають жити і працювати сьогодні та у майбутньому».

Для реалізації цього завдання потрібні зусилля як на європейському, так і на національних рівнях.

Нижче викладена стратегія, яка розроблена з урахуванням уроків та досвіду країн-членів та їхньої співпраці в рамках Ради Європи, має на меті ініціювати діяльність усіх відповідних зацікавлених сторін на європейському, національному та місцевому рівнях.

I. Сфера застосування

Добре врядування необхідно для всіх рівнів публічного² управління. На місцевому рівні це є фундаментально важливим, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчою ланкою до громадян (citizens) та забезпечують їх основними послугами. На цьому рівні вони можуть якнайкраще відчувати причетність до публічної діяльності.

II. Завдання

Мета Стратегії — мобілізувати та стимулювати діяльність національних та місцевих зацікавлених сторін таким чином, щоб громадяни в усіх країнах Європи могли отримати переваги від доброго демократичного управління на місцевому рівні через постійне підвищення якості послуг на місцевому рівні, залучення населення та впровадження

політики, спрямованої на реалізацію його законних інтересів.

Для досягнення цієї мети Стратегія має наступні три завдання:

1. Громадяни – у центрі всіх демократичних інститутів та процесів.
2. Органи місцевого самоврядування постійно покращують управління за 12 принципами, викладеними нижче.
3. Держави (або регіональні влади, залежно від інституційного устрою держав-членів) створюють та підтримують інституційні передумови для вдосконалення управління на місцевому рівні, виходячи при цьому з їхніх чинних зобов'язань стосовно Європейської хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи.

III. 12 принципів доброго демократичного врядування

Добре врядування – це багатогранна концепція, яка базується на принципах, правилах та практиках, розроблених в усьому світі. Стратегія враховує роботу з доброго врядування, проведену Радою Європи та іншими міжнародними організаціями.

Їхній досвід, результати і, зокрема, правова база Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права можуть бути узагальнені в наступних 12 принципах доброго демократичного врядування.

Необхідною передумовою для реалізації цих принципів є те, що органи місцевого самоврядування мають повноваження, обов'язки та ресурси, які дають їм змогу здійснювати «регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»³.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

- 1) чесне проведення виборів, представництво та участь — для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності;
- 2) зворотний зв'язок, чутливість — для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян;
- 3) ефективність та результативність — для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів;
- 4) відкритість і прозорість — для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність⁴;
- 5) верховенство права — для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;
- 6) етична поведінка — для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;
- 7) компетентність і спроможність — для забезпечення того, щоб

місцеві (виборні)представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки;

8) інноваційність та відкритість до змін — для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;

9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація — для врахування інтересів майбутніх поколінь;

10) раціональне управління фінансами — для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад;

11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість — для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований;

12) підзвітність, для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

IV. Зобов'язання

Для мобілізації діяльності усіх зацікавлених сторін на користь доброго демократичного врядування на місцевому рівні реалізація Стратегії має спільно реалізовуватися урядами та органами місцевого самоврядування у однаковій мірі і відповідно:

- органи місцевого самоврядування буде запрошено добровільно взяти на себе зобов'язання перед громадянами виконувати свої повноваження та обов'язки згідно з 12 принципами доброго демократичного врядування. Очікується, що вони публічно проголосять про таке своє зобов'язання та будуть підзвітні в його реалізації;

- уряди та органи місцевого самоврядування (асоціації органів місцевого самоврядування), повністю усвідомлюючи свою відповідну роль та повноваження, і там, де це є доцільним, спираючись на існуючі ініціативи та діяльність, будуть погоджувати шляхи та засоби реалізації завдань цієї Стратегії;

- держави-члени та Конгрес (РЄ) будуть підтримувати та розвивати співробітництво на пан- європейському рівні, необхідне для слідування/дотримання та забезпечення керівництва реалізації цієї Стратегії, в тому числі шляхом допомоги у спільному поширенні інформації та обміні досвідом.

V. Реалізація

На європейському рівні

1. Платформа зацікавлених сторін, створена в рамках Ради Європи у складі (представників) Комітету міністрів, Парламентської асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад та Європейського Комітету з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR) та Конференції міжнародних

НГО, відслідкуватиме та даватиме настанови щодо реалізації Стратегії та її подальшого розвитку у світлі набутого досвіду.

2. Конгрес місцевих і регіональних влад проводитиме щорічне обговорення реалізації Стратегії, до розвитку популярності якої він зобов'язався зробити внесок. Він розвиватиме контакти з національними асоціаціями з метою заохочення до обміну кращими практиками та інформацією.

3. Центр експертизи реформи місцевого самоврядування Ради Європи сприятиме державам-членам, місцевим владам та їхнім асоціаціям у реалізації планів дій, якщо вони включатимуть цілі розбудови спроможностей ефективної діяльності.

4. Європейський комітет з питань місцевої і регіональної демократії (CDLR)⁵ зможе забезпечити умови для конкретного обміну досвідом, обговорення процесів реформ та взаємного спілкування.

5. Ініціатива «Європейський тиждень місцевої демократії» започатковується, щоб підвищити обізнаність громадян у місцевому самоврядуванні та сприяти їх участі у публічному житті на місцевому рівні.

6. Європейська відзнака інновацій та доброго врядування та Європейська нагорода за високі досягнення будуть введені, щоб відзначати перспективні місцеві влади по всій Європі.

7. Досвід держав-членів, що впроваджують Стратегію, буде братися до уваги та наслідуватися іншими державами-членами з тим, щоб процес її впровадження відкрито поширювався і приносив користь кожному.

На національному рівні

1. Національні та/або регіональні органи влади і асоціації органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції та відповідних повноважень запрошені взяти на себе зобов'язання щодо діяльності, націленої на впровадження доброго демократичного врядування на місцевому рівні. Передбачається, що ті з них, які прийняли це запрошення, проголосять свої зобов'язання взяти під власний контроль реалізацію Стратегії шляхом планів/програм дій, які будуть націлені на реалізацію відповідних положень. Допомога Платформи зацікавлених сторін буде доступною у разі наявності запиту.

2. План/програма дій представлятиме вияв загальної прихильності/зобов'язання працювати над впровадженням доброго врядування на місцевому рівні.

Місія Стратегії інновацій та доброго врядування – стимулювати центральні та місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування діяти разом для покращення якості врядування на всіх рівнях, починаючи з найбільш близького до громадян, де міцна та ефективно збудована демократія є вкрай важливою.

Держави-члени, місцеві влади та громадяни запрошуються зробити свій внесок у досягнення цілей Стратегії, стати її активними учасниками, аби нинішні і прийдешні покоління користувалися перевагами доброго врядування на місцевому рівні по всій Європі.

2. Всесвітня декларація місцевого самоврядування

Всесвітня декларація місцевого самоврядування з'явилася всього через два місяці після відкриття для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона була прийнята

XXVII Конгресом Міжнародної Співки місцевої влади (МСМ В) 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) і значною мірою збігається з положеннями Європейської хартії¹.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування в 1993 р. була вперше введена автором у науковий оборот, завдяки листуванню з керівництвом МСМВ. Виходячи з того, що МСМВ є однією з найстарших і найавторитетніших МНУО місцевої влади, прийняття нею такого документа мало великий політичний резонанс.

Хоча Декларацію прийнято МНУО і тому вона не є документом, обов'язковим для виконання Україною, але становить значний інтерес — адже в ній знайшла свій відбиток і закріплення позиція широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування локальної демократії.

Документ складається з Преамбули і 11 статей. Формулювання декларації, розроблені на основі Європейської хартії, порівняно з останньою, уявляються більш точними і певними. Само найменування і зміст статей Декларації носить не рекомендаційний, а, переважно, стверджувальний характер, що зумовлено, мабуть, особливостями документа, прийнятого в рамках міжнародної громадської організації. Дійсно, з погляду процесу міжнародного нормоутворення, МНУО не є органами, що виражають волю держав. Але як впливові й масові об'єднання міжнародної громадськості, МНУО концентровано виражають її думку стосовно найважливіших аспектів міжнародного життя, у тому числі й з питань, що становлять значний інтерес власне для держав, як це має місце в даному разі. З огляду на ці обставини, держави змушені рахуватися з такою думкою у процесі як міжнародного, так і внутрішньодержавного нормоутворення².

Преамбула містить положення про те, що проголошення даної Декларації здійснюється з тим, "щоб вона стала для всіх націй стандартом, до якого необхідно прагнути, з метою досягнення демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення". Тут же є вказівка генеральному секретареві

МСМВ довести цей документ до відома тих органів ООН, що

розробляють курс політичного розвитку з тим, щоб рішуче впроваджувати в усьому світі принцип і практику місцевого самоврядування.

Звертає увагу, наприклад, положення ст. 1, в якій однозначно, на відміну від Європейської хартії, визначено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнано в конституції або в основному законі про урядові структури країни. Стаття 2 Декларації дещо інакше, у ширшому ракурсі, порівняно зі ст. 3 Європейської хартії, трактує концепцію місцевого самоврядування. Під ним тут слід розуміти "право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи (а не значну частину місцевих справ. — Авт.) під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення". Уявляється, що таке визначення місцевого самоврядування, в якому його органи іменуються "місцевими органами влади", по-перше, абсолютизує процес децентралізації управління, а по-друге, відбиває тенденцію до розширення його компетенції за рахунок передачі органам місцевого самоврядування, а не делегування їм, державних повноважень.

Особливістю цього документа є також виділення питання про міжнародні зв'язки місцевої влади в окрему ст. 10, що, трактуючи в розширювальному аспекті передбачене ст. 9 їхнє право на утворення спілок, включає в нього і право на утворення міжнародної спілки місцевих органів влади. Крім того, передбачається право місцевих влад на підтримку зв'язків з їхніми колегами в інших країнах світу з метою взаємного обміну, співробітництва і сприяння міжнаціональній згоді.

Уявляється, що інтенсифікація участі муніципальних спілок України в роботі і заходах МСМВ приведе їх до необхідності активізувати свою діяльність з легалізації положень Всесвітньої декларації місцевого самоврядування всередині країни, зокрема, як у частині розширення компетенційної бази, так і в частині легалізації міжнародного співробітництва. Прикладом виявлення такої тенденції є прийняття Асоціацією міст України в 1997 р. Хартії українських міст, що містить багато положень Всесвітньої декларації місцевого самоврядування.

3. Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади

Прийнята в рамках РЄ (Ради Європи) Хартія місцевого самоврядування є першим комплексним документом, що відбив і закріпив міжнародні стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування на територіях конкретних держав. Але ще 1980 р. держави-члени РЄ підписали Європейську (рамкову) конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, що врегулювала основні аспекти

міжнародного прикордонного співробітництва між суміжними територіями держав-членів цієї організації. Вона стала, по суті, першим профільним міжнародним документом макрорегіонального характеру, який містить міжнародні стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевої влади, що має вихід на рішення локальних питань розвитку територій.

В основі цієї діяльності, яка привела в результаті до формування прикордонних регіонів, лежала етнічна, або мовна близькість, або однорідність населення, що мешкає на суміжних територіях держав, високий рівень міжособистісних контактів, близькість елементів соціальної психології, культури. Ці процеси набули настільки навального характеру і привели до таких позитивних результатів (починаючи з середини 60-х років до початку 70-х років XIX ст. у результаті локальної інтеграції на прикордонних територіях Франції, Швейцарії, ФРН, Бельгії і Скандинавських держав було створено понад 20 регіонів, які досягли за своєю інфраструктурою рівня прикордонних), що державами-членами РЄ в травні 1980 р. у Мадриді було підписано договір "Про Європейську типову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади", який потім було трансформовано у багатосторонню конвенцію про принципи такого співробітництва.

Таким чином, ще до вироблення спільних підходів до місцевої демократії держави-члени РЄ з ініціативи своїх органів місцевого самоврядування вже розробили і прийняли міжнародні стандарти з питань їх прикордонного співробітництва, що є одним з найбільш інтенсивних і розвинутих видів їхнього міжнародного співробітництва й одночасно найважливішим правом за Європейською хартією місцевого самоврядування.

Конвенція складається з Преамбули, 12 статей і Додатку. Виходячи з того, що вони становлять значний прагматичний інтерес в аспекті їх сприйняття національним законодавством України, проаналізуємо їх докладніше. У Преамбулі Конвенції зазначено, що її прийняття відповідає не тільки основній меті РЄ — "досягнення більш тісної єдності між її членами і сприяння співробітництву між ними, що реалізується, зокрема, і шляхом укладення угод в адміністративній сфері", а й відповідає прагненню РЄ "забезпечити участь територіальних общин або органів влади Європи в досягненні цієї мети".

Тут же закріплені основні об'єкти прикордонного співробітництва, що становлять, безсумнівно, загальний взаємний інтерес для суміжних територій — регіональний, міський і сільський розвиток, охорона навколишнього середовища, удосконалювання інфраструктур і обслуговування населення, а також взаємодія у випадках стихійного лиха.

Важливе значення має констатація факту, що таке міжнародне співробітництво, базуючись на наявному досвіді, дозволяє його учасникам

ефективніше виконувати свої завдання і може сприяти розквіту й розвитку прикордонних регіонів", їх "економічному і соціальному прогресу й солідарності, що об'єднує європейські народи".

В обов'язок сторін (держав), що беруть участь у Конвенції, входить сприяння поглибленню транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, що перебувають під їхньою юрисдикцією і юрисдикцією держави-партнера (ст. 1), причому таке співробітництво може бути не тільки двостороннім, а й багатостороннім. Сторони беруть на себе також: зобов'язання з дотримання конституційних положень кожної з них і сприяння укладенню угод і домовленостей, що можуть бути необхідні для цього.

Практичне значення має ст. 2 Конвенції, в якій тлумачаться основні терміни, уживані в документі. Так, за змістом даної Конвенції, транскордонне співробітництво означає "будь-які спільні дії, спрямовані на посилення і розвиток добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, що перебувають під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, і укладення з цією метою необхідних угод або домовленостей". Там само зазначена основна умова реалізації такого співробітництва — воно здійснюється в межах компетенції територіальних общин або органів влади, визначеної внутрішнім законодавством, причому рамки й характер такої компетенції Конвенція не змінює.

Для цілей даної Конвенції термін "територіальні общини або органи влади" означає общини, органи влади або організації, що здійснюють свої функції в межах місцевості або регіону і визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Стаття закріплює право кожної держави під час підписання Конвенції або через подальше повідомлення Генерального секретаря РЄ визначити общини, органи влади або організації, а також діяльність і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або виключити з неї.

Принципове значення мають положення ст. 3 Конвенції з переважно бланкетним характером: визначається, що держави-учасниці розвиватимуть прикордонне співробітництво через заохочення ініціативи територіальних общин і органів влади, яка базується на основних розроблених у рамках РЄ принципах співробітництва між місцевою владою; таке співробітництво, що носить дво- або багатосторонній характер, може здійснюватися як на базі особистих домовленостей, так і з урахуванням типових міждержавних дво- і багатосторонніх угод, розроблених у рамках РЄ, з метою сприяння співробітництву територіальних общин і органів влади; досягнуті домовленості та укладені угоди можуть базуватися, зокрема, на типових угодах, а також на угодах, статутах і договорах про основні принципи співробітництва, що містяться в Додатку до цієї Конвенції, шляхом їх відповідного пристосування до

конкретної ситуації кожної із сторін.

Зазначені типові угоди, а також угоди, статuti й договори про основні принципи співробітництва призначені тільки для керівництва в цій діяльності, тому вони не мають обов'язкового характеру. Разом з тим, ці документи в репрезентативному аспекті відзначаються типологічними, стандартизованими властивостями і немовби закріплюють можливі, бажані, допустимі на міжнародній арені шляхи й організаційно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва місцевої влади. З позицій розвитку міжнародного співробітництва ці угоди несуть значні потенційні можливості із становлення, розширення та активізації співробітництва місцевої влади.

До типових міждержавних угод з прикордонного співробітництва Конвенція відносить документи, укладені з такого кола питань:

- про розвиток прикордонного співробітництва;
- про транскордонні регіональні зв'язки;
- про транскордонні локальні (місцеві) зв'язки;
- про прикордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади;
- про органи прикордонного співробітництва між місцевими органами влади.

До основних питань співробітництва між місцевими органами влади, які розроблені в рамках РЄ і за якими можна укласти міждержавні угоди й договори і вносити відповідні положення в статuti, належать:

- утворення груп зв'язку між місцевими органами влади;
- координація управління на локальному рівні прикордонними державними справами;
- утворення прикордонних асоціацій, що займаються питаннями приватноправового характеру;
- постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (за типом "приватне право");
- постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (за типом "публічне право");
- утворення органів прикордонного міжобщинного співробітництва.

У п. 2 ст. 3 Конвенції містяться положення процесуального характеру, спрямовані на реалізацію її механізму кожною з держав-учасниць. Серед них: право кожної з них в угодах про прикордонне співробітництво, що укладаються, визначати рамки, форми і межі, в яких можуть здійснювати таке співробітництво територіальні общини і місцеві влади, а також право визначати общини або органи, що беруть участь у цьому співробітництві. Спеціально закріплюється положення про те, що сторони за спільним бажанням можуть здійснювати й інші, не зазначені в

Конвенції, форми прикордонного співробітництва (п. 3 ст. 3).

Важливе значення мають положення пунктів 4 і 5 ст. 3 Конвенції, в яких сказано, що всі договори і домовленості укладаються з дотриманням вимог внутрішнього законодавства кожної із сторін з питань повноважень у сфері міжнародних відносин і з дотриманням правил контролю або нагляду, що регулюють діяльність територіальних общин і місцевої влади. З цією метою кожна сторона, що бере участь, має під час підписання Конвенції або через подальше повідомлення Генерального секретаря РЄ визначити органи влади, що, відповідно до внутрішнього законодавства, уповноважені здійснювати такий контроль або нагляд.

Учасники Конвенції беруть на себе зобов'язання з усунення труднощів і перешкод юридичного, адміністративного або технічного характеру, що можуть стати перешкодою для розвитку і нормального здійснення прикордонного співробітництва, і з координації своєї діяльності з іншими учасниками при виникненні таких перешкод (ст. 4). Якщо прикордонне співробітництво розвивається і здійснюється відповідно до вимог конвенції, сторони можуть розглянути питання про доцільність надання територіальним общинам або органам влади, що беруть участь у ньому, таких самих можливостей, як і для співробітництва на національному рівні (ст. 5).

Особливе значення надається інформаційному забезпеченню прикордонного співробітництва. Кожна із сторін, на прохання контрагента, має надати йому якнайповнішу інформацію з метою сприяння у виконанні його зобов'язань за цією Конвенцією. Крім того, вона має піклуватися про те, щоб територіальні общини або органи влади, що беруть участь у прикордонному співробітстві, були проінформовані про засоби діяльності відповідно до цієї Конвенції (статті 6 і 7). Учасники передають Генеральному секретареві РЄ відповідну інформацію стосовно всіх угод і домовленостей, досягнутих у рамках цієї Конвенції. На його ж ім'я має передаватися будь-яка пропозиція, що вноситься одним або кількома учасниками з метою доповнення чи розширення цієї Конвенції або типових угод. Така пропозиція вноситься потім Генеральним секретарем РЄ на розгляд Комітету Міністрів РЄ (у даний час — Ради Міністрів РЄ), що приймає по ній рішення (ст. 8).

Незважаючи на те, що Конвенція 1980 р. відкрита для підписання тільки державами-членами через ратифікацію, прийняття або затвердження (ст. 9), вона носить відкритий характер, оскільки до неї, за запрошенням Комітету Міністрів РЄ, прийнятому одностайно в процесі голосування, може приєднатися будь-яка держава, що не є членом РЄ. Проте в цьому разі необхідна ратифікація цього документа, з подальшою чітко вираженою згодою про приєднання до нього, через передачу Генеральному секретареві РЄ документа про приєднання. По сплину трьох місяців після дати його

передачі Конвенція вступає в дію для держави, що приєдналася (ст. 10). Передбачається можливість денонсації Конвенції шляхом офіційного письмового повідомлення про це Генерального секретаря РЄ (ст. 11).

Приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р., здійснене за запрошенням Ради Міністрів РЄ, ще до її вступу в РЄ, завдяки Постанові Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. стало не тільки визнанням потенційних можливостей України в цій сфері як значної європейської держави, що обрала демократичні орієнтири розвитку, і вираженням бажання республіки брати участь в європейських інтеграційних процесах, що стрімко набирають силу і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної і глобальної міжнародної політики, а й своєрідним першим запрошенням до родини європейських народів.

Приєднання України до Конвенції 1980 р. оформило процеси становлення прикордонного співробітництва регіонів України з регіонами суміжних держав (Карпатський єврорегіон) і послугувало правовою базою для активізації такого співробітництва надалі (єврорегіони "Буг", "Нижній Дунай", "Верхній Прут" та ін.).

Розглянуті документи, що містять міжнародні норми із становлення, розвитку і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав, становлення і реалізації різнопланового та різнорівневого міжнародного співробітництва місцевої влади, носять однозначно миропозитивний характер. Прийняття міжнародно-правових документів з питань, врегульованих переважно нормами національного законодавства, є відбитком якісно інших, гуманістичних закономірностей розвитку світового співтовариства і міжнародного права, закріпленням нових прогресивних принципів і норм взаємовідносин держав у взаємопов'язаному і взаємозалежному світі. Можна стверджувати, що підписання або приєднання до таких документів і реалізація їхніх положень державними органами України та її органами місцевого самоврядування стало каталізатором процесів із становлення в нашій державі цивілізованої системи місцевої демократії.

4. Інші європейські стандарти місцевого самоврядування

До інших європейських стандартів місцевого самоврядування, насамперед, належить Європейська хартія урбанізму, розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1993 р. Робота над цим документом розпочалася ще 1980 р., коли з ініціативи місцевої влади Європи в рамках РЄ запроваджувалася довгострокова програма під девізом "За краще життя в місті". Ця програма, спрямована на відродження міст континенту, мала і більш конкретні цілі:

- поліпшення міського природного середовища проживання;
- реабілітація існуючої житлової інфраструктури;
- створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах;
- комунальний розвиток і участь у ньому громадськості.

Її підсумковим завданням стало розроблення документа, який би явився програмою РЄ у сфері міської політики і розвитку. Тому в розробці програми взяли участь і представники міжурядового комітету РЄ, що складається з представників національних міністерств держав-учасниць організації з питань міського розвитку.

Характерною рисою цього досить обсягового документа є наявність в ньому і обґрунтування принципів ефективного міського управління і місцевого життя, що мають бути покладені в основу урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав-членів РЄ. Особливий інтерес становлять принципи міського розвитку, додержання яких, на думку РЄ, може сприяти відродженню і відновленню міського життя. Серед них можна виділити такі:

- розвиток транспорту і транспортної інфраструктури;
- стан навколишнього природного середовища і природи у місті;
- стан міської архітектури і пам'яток старовини;
- житлове будівництво;
- міська безпека і попередження злочинності; несприятливі чинники і положення інвалідів; організація спорту і дозвілля в місті; міська культура;
- міжкультурна (етнічна) інтеграція; організація охорони здоров'я;
- участь громадськості в міському розвитку і плануванні; економічний розвиток.

Слід зазначити, що розроблені принципи дістали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, через що на пленарній сесії Постійної конференції місцевої і регіональної влади РЄ (березень 1992 р., Страсбург) на їхній основі було прийнято проміжний документ, який одержав найменування Європейської Декларації міських прав¹. Цей документ становить особливий інтерес і для органів місцевого самоврядування України, оскільки є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень в сучасних умовах. Крім того, він є своєрідним кадастром міських прав, що, як уявляється, обов'язково має знайти свій відбиток і закріплення в хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку. Л. Д. Кучма у своєму виступі на звітно-виборних зборах Асоціації міст України у січні 1997 р. зазначав, що "...статут міста, іншого населеного пункту має стати важливою формою реалізації територіальною громадою її права самостійно визначати структуру і порядок формування виконавчого органу, схему організації самоврядування..."². Таким чином, положення Декларації

міських прав можуть бути сприйняті органами місцевого самоврядування міст України.

Важливе значення, що конститує, для системи місцевого самоврядування України мають принципи, що містяться в Європейській хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, прийнятої РЄ 1994 р. з ініціативи Конгресу місцевої і регіональної влади³. Ця Хартія має єдину природу з Європейською хартією про місцеве самоврядування 1985 р., оскільки прийнята безпосередньо державами-членами РЄ і, отже, носить для них обов'язковий характер, внаслідок чого національне законодавство цих держав має відповідати положенням Хартії.

У структурному відношенні Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті складається з двох частин: перша — містить власне принципи, реалізація яких на практиці державами й місцевою владою забезпечує реальну участь молоді у функціонуванні місцевої демократії і стимулює процеси становлення громадської самосвідомості та громадської активності підростаючого покоління європейців; друга — містить принципи процесуальної властивості, спрямовані на реалізацію принципів першої частини.

Уявляється, що глибоке вивчення змісту і шляхів реалізації принципів, які містяться в Європейській хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, дуже актуально для державних органів і органів місцевого самоврядування нашої країни у світлі реалізації Концепції державної молодіжної політики в Україні, в якій знайшли свій відбиток її локально-регіональні аспекти. Тим більше, що Хартія в даний час відкрита для підписання і Україна як держава-член РЄ має буде до неї приєднатися і закріпити ці міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування в національному законодавстві.

Процес створення міжнародних стандартів місцевого самоврядування, як і будівництво єдиної Європи, триває і носить динамічний характер. У лютому 1992 р. РЄ було прийнято Конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (не набрала чинності), що передбачає не тільки заходи для прискорення інтеграції громадян іноземних держав, які правомірно перебувають і мешкають на території іншої держави, в життя територіальної общини, а й наділяє таких осіб правом обирати і бути обраними в місцеві органи самоврядування. У рамках РЄ розроблено і прийнято в 1999 р. Європейську хартію регіонального самоврядування, в якій основну увагу приділено становленню і функціонуванню місцевого самоврядування на регіональному рівні. Прийняття цього документа є істотним внеском у подальше зміцнення інституту місцевого самоврядування, адже він містить міжнародні стандарти, що регулюють якісно новий рівень взаємовідносин центральної державної влади і найзначніших адміністративних одиниць

держави.

У жовтні 2000 р. РЄ прийняла Європейську конвенцію про ландшафти, що була розроблена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи. Вона спрямована на встановлення стійкого розвитку, заснованого на збалансованих і гармонічних відносинах між соціальними потребами, економічною діяльністю і навколишнім середовищем на локальному рівні функціонування людських поселень. У цьому документі закріплюється роль місцевих співтовариств і органів місцевого самоврядування з використання, формування і збереження ландшафтів — "частини території, у тому розумінні як вона сприймається такою населенням, відмітні риси якої є результатом дії чи взаємодії природного і/або людського факторів" (ст. 1 Конвенції). Тобто тут, у міжнародному документі рамкового характеру, фактично створюється, закріплюється і легалізується новий предмет ведення територіальних громад і органів місцевого самоврядування, якому мають кореспондувати в національному законодавстві держав-учасниць Конвенції цілий ряд відповідних повноважень. Це ще раз демонструє роль міжнародних стандартів у розширенні компетенційної бази місцевого самоврядування.

Міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені спільно і визнані більшістю держав європейського континенту, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, які мають значення, що конституює (Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р.), а й багато-аспектні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих общин та місцевої влади (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.) і питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1994 р.). Крім того, слід зазначити зростання ролі такого інституціонального органу РЄ, як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, що представляє інтереси общин і місцевої влади і самостійно розробляє документи міжнародного характеру, які містять прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування, що згодом будуть сприйняті державами-членами цієї організації як такі (Європейська декларація міських прав 1992 р., Європейська хартія урбанізму 1993 р., Європейська хартія про регіональне самоврядування 1999 р., Європейська конвенція про ландшафти 2000 р.).

Усе це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, яке відбувається в рамках РЄ, виявленням якого є розроблення єдиного уніфікованого підходу до найважливіших проблем існування єдиної Європи, де кожен житель має почувати себе членом великої і дружньої сім'ї.

Україна приєднується до цих процесів, сприймає, визнає і реалізує міжнародні стандарти місцевої демократії, що є свідченням бажання нашої

держави приєднатися до сім'ї європейських народів.

5. Агентства регіонального розвитку

Утворення та ефективне функціонування у кожному регіоні агенції регіонального розвитку (АРР) є одним із головних пріоритетів упровадження нової державної регіональної політики в Україні.

Підвищення інституційної спроможності АРР для ефективного забезпечення розвитку регіонів і територіальних громад передбачено Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки та Національною економічною стратегією на період до 2030 року.

Законом України від 09.07.2022 № 2389–ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», яким, зокрема, внесено зміни до статті 19 «Агенція регіонального розвитку» Закону України «Про засади державної регіональної політики» щодо посилення ролі агенцій регіонального розвитку у реалізації державної регіональної політики в регіонах, розширення кола засновників і співзасновників агенцій, уточнення і розширення завдань агенцій, фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності агенцій.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2022 № 1203 «Деякі питання діяльності агенцій регіонального розвитку» затверджено у новій редакції Типове положення про АРР, у якому визначено: загальні засади створення, функціонування та припинення діяльності АРР; основні завдання та функції АРР; особливості утворення та діяльності органів управління АРР; орієнтовну типову структуру агенції; джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності АРР.

В умовах воєнного стану перед агенціями регіонального розвитку постали нові виклики щодо вирішення нагальних економічних і соціальних питань регіонів і громад, зокрема: надання гуманітарної та іншої допомоги (в т.ч. сприяння волонтерській діяльності) цивільному населенню та внутрішньо переміщеним особам; підтримка підприємництва, а також сприяння релокації виробничої потужності підприємств на безпечні території; залучення інвестиційних ресурсів, міжнародної технічної допомоги, грантових проєктів для подолання наслідків військової агресії РФ.

Відповідно АРР здатні виступити майданчиками для об'єднання зусиль місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій місцевого бізнесу, громадських організацій, наукових та навчальних закладів регіону для пошуку рішень щодо стратегічних та нагальних питань розвитку регіонів і громад.

На сьогодні у 22 регіонах АРР зареєстровані, у 18 регіонах АРР утворені відповідно до законодавства – засновниками є відповідні облради

та облдержадміністрації. Водночас відбувається процес припинення діяльності згідно чинного законодавства агенцій регіонального розвитку Донецької та Львівської областей.



*АРР відсутні в Миколаївській та Харківській областях.

Рисунок 8.1 - Агенції регіонального розвитку, утворені в областях України

Співзасновниками агенцій можуть бути сільські, селищні, міські, районні ради, регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні відділення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування

регіону, заклади вищої освіти, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону, статутна діяльність яких спрямована на місцевий чи регіональний розвиток.

Необхідно зазначити, що не всі зареєстровані АРР здійснюють повноцінну діяльність. Для того, щоб АРР стали активними учасниками процесу реалізації державної регіональної політики в областях, підготовки та реалізації розвиткових проєктів, необхідний гарантований мінімальний рівень забезпеченості агенцій фінансовими ресурсами, укомплектованість кадрами, які пройшли відповідну фахову підготовку, участь ключових стейкхолдерів регіонального розвитку в управлінні та діяльності АРР.

У 2022 році здійснювали діяльність 17 агенцій за такими основними напрямками:

- участь у розробленні, впровадженні, проведенні моніторингу та оцінювання реалізації регіональної стратегії розвитку та відповідного плану заходів;

- участь у розробленні проєктів регіонального плану відновлення та розвитку, планів відновлення та розвитку територіальних громад;

- підготовка та реалізація проєктів (програм) регіонального/місцевого розвитку, у тому числі проєктів ДПП;

- розробка та надання допомоги у розробці стратегій розвитку територіальних громад, надання консультативно-методичної допомоги ОМС;

- співпраця з інвесторами, сприяння залученню інвестицій;

- сприяння розвитку підприємництва, експорту продукції підприємствами регіону;

- реалізація заходів у сфері сприяння європейській та євроатлантичній інтеграції України;

- проведення навчальних/тренінгових заходів, надання консультацій;

- проведення форумів/конференцій/круглих столів тощо;

- міжнародне співробітництво;

- здійснення заходів, пов'язаних із подоланнями наслідків збройної агресії російської федерації проти України.

Варто зазначити, що в період воєнного стану працюючі агенції регіонального розвитку частково переорієнтували свою діяльність та здійснювали роботу за такими напрямками:

- забезпечення логістики із надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню, в тому числі щодо ввезення гуманітарної допомоги з-за кордону;

- надання допомоги внутрішньо переміщеним особам;

- підтримка малого і середнього підприємництва, а також сприяння релокації виробничих підприємств на безпечні території;

- підготовка та реалізація грантових проєктів для подолання

наслідків військової агресії РФ;

– залучення інвестиційних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для відновлення зруйнованого майна та інфраструктури регіонів і громад;

– сприяння волонтерській діяльності в області, в тому числі для територіальної оборони області та Збройних сил України тощо.

Харківська область

Прийнято розпорядження Харківської облдержадміністрації від 21.11.2018 № 621 про прийняття рішення виступити засновником Агенції регіонального розвитку Харківської області.

Харківська обласна рада прийняла рішення від 06.12.2018 № 833- VII виступити засновником Агенції регіонального розвитку Харківської області.

В області триває робота щодо створення агенції регіонального розвитку та забезпечення її подальшого розвитку. З цією метою Програмою економічного і соціального розвитку Харківської області на 2023 рік, затвердженої рішенням Харківської обласної ради від 24.12.2022 № 471-VIII, передбачено фінансування відповідних заходів з обласного бюджету в обсязі 2000,0 тис. гривень.

6. Асоціація агенцій регіонального розвитку України

Закордонний досвід пропонує відпрацьовану форму інституційної підтримки регіонального розвитку. Це – *агенції регіонального розвитку та їхні мережі*. Вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище.

На початку 2001 року з'явилося реальне підґрунтя для створення мережі агенцій регіонального розвитку в Україні і 9 липня 2001 року ця ідея було реалізовано. Асоціація агенцій регіонального розвитку України об'єднала спочатку 17, а на сьогодні – 43 агенції регіонального розвитку (АРР) із усієї України.

Суттєві диспропорції в регіональному розвитку України, які склалися за останні десять років як наслідок трансформаційних процесів, поступово привернули увагу суспільства до гострих проблем економічного розвитку територій (регіонів).

Затвердження 25 травня 2001 року Указу Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” і низки інших Крим нормативно-правових актів, створили критичну масу концептуальних положень для регіонального розвитку і сприятливі умови саморозвитку суспільства у цьому напрямку.

Подальше розгортання цих процесів залежить від наявності та

ефективності відповідних систем інституційної та фінансової підтримки регіонального розвитку та їх адекватного кадрового забезпечення.

Закордонний досвід пропонує відпрацьовану форму інституційної підтримки регіонального розвитку. Це – агенції регіонального розвитку та їхні мережі. Вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище.

Створення аналогічної мережі для підтримки процесів регіонального розвитку в Україні було заплановано урядом на 2000 рік, але хибність підходу, який полягав у штучному продукуванні агенцій без урахування специфічних особливостей такого інституту як АРР і передбачав створення підзвітних облдержадміністраціям структур, а також брак значних ресурсів, потрібних для здійснення цього задуму, об'єктивно загальмував процес. (Для порівняння, у країнах перехідних демократій – Польщі, Угорщині, Словаччині тощо, які мають набагато сприятливіші умови економічного розвитку, значну кількість витрат на утворення Національних мереж агенцій регіонального розвитку брала на себе європейська спільнота шляхом виділення значних коштів на відповідні цільові програми).

Водночас завдяки діяльності в Україні різних іноземних донорських організацій, що підтримують розвиток демократії у нашому суспільстві, а також завдяки власним місцевим ініціативам, практично у всіх областях України виникли та діють неприбуткові організації, що є аналогами (чи наближаються до таких) агенцій регіонального розвитку. Передумовою їхньої ефективною участі у процесах розвитку територій є активна співпраця з місцевими і центральними рівнями виконавчої влади (в багатьох випадках така співпраця є успішною, але нерозуміння владою ресурсу АРР поки що переважає), і, насамперед, з органами місцевого самоврядування, які за своєю природою та функціями є відповідальними за розвиток певних територій.

На початку 2001 року з'явилося реальне підґрунтя для створення мережі АРР в Україні і 9 липня 2001 року цю ідею було реалізовано. Асоціація агенцій регіонального розвитку України об'єднала спочатку 17, на жовтень 2002 р. – 27 АРР, а на червень 2004 р. – 38 АРР.

Мета створення ААРРУ

Мета створення Асоціації агенцій регіонального розвитку України полягає у сприянні створенню інституційних засад та інших сприятливих передумов для системної реалізації державної регіональної політики, динамічного збалансованого розвитку територій, гармонійного взаємоузгодження державних та місцевих інтересів шляхом налагодження і підтримання ефективною взаємодії центру та регіонів, координації

діяльності своїх членів.

Завдання діяльності ААРПУ

Координація спільних дій ААРПУ (або її окремих членів) з центральними та місцевими виконавчими органами владами і органами місцевого самоврядування з розробки і впровадження програм та проектів територій.

Формування та підтримка корпоративних стандартів якості діяльності членів ААРПУ.

Залучення ресурсів для розвитку ААРПУ та її членів.

Інформаційне забезпечення діяльності членів ААРПУ (зокрема поширення кращих практик).

Принципи утворення ААРПУ

Добровільність об'єднання.

Неприбутковість ААРПУ.

Відповідність дій її членів корпоративним стандартам поведінки та солідарна відповідальність її членів за якість та професіоналізм своєї діяльності.

Прозорість дій і прийняття управлінських рішень керівними органами ААРПУ.

Відкритість для вступу нових членів до ААРПУ.

Ресурсне забезпечення діяльності ААРПУ

Власні фінансові та матеріальні ресурси її членів (внески).

Бюджетів розвитку різних рівнів.

Кошти урядових програм регіонального розвитку.

Замовлення приватного бізнесу.

Інвестиційні фонди.

Банківські кредити.

Співпраця з донорськими організаціями.

Міжнародна технічна допомога.

Інші

7. Вільні економічні зони

Поняття і види спеціальних (вільних) економічних зон

Спеціальний режим інвестиційної діяльності як певна якість і механізм правового регулювання виявляється в різних правових формах, однією з яких є спеціальна (вільна) економічна зона. Він є інструментом державного регулювання і стимулювання економіки.

Спеціальні (вільні) економічні зони (СЕЗ/ВЕЗ) різних функціональних типів, зони підприємництва та партнерства, цільові програми регіонального розвитку і території пріоритетного розвитку (ТПР) зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності (СРІД) широко використовуються у світовій господарській практиці для розв'язання

різномасштабних соціальних і господарських завдань.

Перші відомості про ВЕЗ припадають на 166 р. до н. е., коли на острові Делос було створено порт вільної торгівлі. Панування товарних відносин і природна спеціалізація окремих країн на виробництві різних видів товарів, прикордонне співробітництво регіонів у середні віки сприяли розвитку міжнародної торгівлі. Це, у свою чергу, спонукало держави до регламентації зовнішньоторговельних відносин через запровадження режимів митного контролю, стягнення податків та митних платежів.

Будь-яка заборона спричиняє прагнення до її скасування або пом'якшення, однією з форм якого стали зовнішньоторговельні зони (порто-франко). У ХІХ – ХХ ст. людство знову звернулося до механізму вільних економічних зон. Відправною географічною точкою відновлення інтересу до зон став аеропорт Шеннон в Ірландії, економічні успіхи якого в 50-ті роки ХХ ст. спричинили справжній «бум» зонування. Нині вільні економічні зони широко використовуються у господарській практиці багатьох країн – промислово розвинених, країн, що розвиваються, та держав, які мали централізовано керовану економіку. Основними мотивами заснування ВЕЗ країни їх розміщення визнають необхідність забезпечення сприятливих умов для цільового соціально-економічного розвитку, ефективне використання вигідного транспортно-географічного та геополітичного розташування, вирішення проблем зайнятості, проведення локального господарського експерименту тощо. Для стимулювання економічного розвитку (інвестиційної, інноваційної, виробничої, торговельної діяльності) крім ВЕЗ використовуються інші специфічні територіально-господарські утворення

З метою реалізації стимулюючої спрямованості спеціальний режим передбачає використання певного організаційно-правового інструментарію, який відповідно до певних завдань проявляється у змісті нормативно-правових актів. До елементів такого інструментарію потрібно віднести гарантії дотримання прав та законних інтересів суб'єктів; різноманітні пільги; надання конкретних форм прямої державної підтримки, а також підстави застосування заходів юридичної відповідальності за зловживання наданими пільгами.

Спеціальна (вільна) економічна зона є частиною території України, на якій встановлюється спеціальний правовий режим економічної діяльності та особливий порядок застосування чинного законодавства України. Спеціальна (вільна) економічна зона – це складне поняття: територіальне (з відповідними питаннями юрисдикції та управління); режимне (передбачає особливі параметри регулювання інвестиційної та підприємницької діяльності, які проявляються через спеціальний режим оподаткування, митного регулювання, реєстрації суб'єктів зони тощо) та функціональне (спеціальний режим установлюється для досягнення певної

мети в конкретній сфері діяльності). На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб.

Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції і послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України.

Згідно із Законом України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» на території України можуть створюватися спеціальні (вільні) економічні зони різних функціональних типів: вільні митні зони і порти, експортні, транзитні зони, митні склади, технологічні парки, технопо- ліси, комплексні виробничі зони, туристсько-рекреаційні зони, страхові, банківські тощо. Окремі зони можуть поєднувати в собі функції, властиві різним типам спеціальних (вільних) економічних зон.

Відповідно до Закону України «Про спеціальну (вільну) економічну зону «Порто-франко» на території Одеського морського торговельного порту» створено спеціальну (вільну) економічну зону «Порто-франко» (далі – СЕЗ «Порто-франко») на строк 25 років. СЕЗ «Порто-франко» знаходиться на території Одеського морського торговельного порту в межах штучно насипаного та намитого в акваторії Одеської затоки Чорного моря Карантинного молу площею 32,5 гектара. Зі сходу, півночі та заходу територія СЕЗ «Порто-франко» межує з акваторією Одеської затоки Чорного моря. На півдні межа СЕЗ «Порто-франко» довжиною 660 метрів проходить по береговій смузі. Загальна довжина периметра території СЕЗ «Порто-франко» становить 3 кілометри.

Метою створення СЕЗ «Порто-франко» є залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для збереження існуючих та створення нових робочих місць, впровадження новітніх технологій, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків і підприємництва, завантаження потужностей портового комплексу та розвитку його інфраструктури, збільшення поставок високоякісних товарів і послуг, створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури.

З метою залучення інвестицій у розвиток пріоритетних видів економічної діяльності на території міста Шостки Сумської області до 1 січня 2030 року запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності щодо реалізації інвестиційних проектів у пріоритетних видах

економічної діяльності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України. Законом України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста

Шостки Сумської області»¹ визначено спеціальний режим інвестиційної діяльності в пріоритетних видах економічної діяльності на території міста Шостки Сумської області.

Спеціальний режим інвестиційної діяльності передбачає встановлення податкових і митних пільг для суб'єктів підприємницької діяльності, які зареєстровані на території міста Шостки і за укладенням з виконавчим комітетом Шосткинської міської ради договором (контрактом) реалізують на території міста Шостки в пріоритетних видах економічної діяльності інвестиційні проекти кошторисною вартістю, еквівалентною не менше ніж:

- 200 тис. доларів США – у харчовій промисловості та промисловості з переробки сільськогосподарської продукції, виробництві деревини і виробів з деревини, у сфері охорони здоров'я;

- 500 тис. доларів США – у будівництві, обробленні відходів, виробництві електроенергії тепловими електростанціями, виробництві та розподілі тепла;

- 1 млн доларів США – у виробництві машин та устаткування, порошковій металургії та хімічному виробництві.

Запроваджений на території міста Шостки спеціальний режим інвестиційної діяльності передбачає:

- а) звільнення на період до здачі об'єкта інвестування в експлуатацію, але не більше ніж на п'ять років, від обкладення ввізним митом устаткування, обладнання та комплектуючих виробів до них (крім підакцизних товарів) і податком на додану вартість – устаткування, обладнання та комплектуючих виробів до них (крім підакцизних товарів) під час їх ввезення в Україну з метою використання виключно для реалізації інвестиційних проектів;

- б) звільнення на три роки від оподаткування прибутку, одержаного новоствореними підприємствами від реалізації інвестиційних проектів та діючими підприємствами, на яких проведено реструктуризацію, реконструкцію, перепрофілювання, у частині, одержаній від освоєння інвестицій, на підставі документів окремого (бухгалтерського, податкового) обліку;

- в) невключення до валового доходу підприємства з метою оподаткування суми інвестицій, одержаної від реалізації інвестиційного проекту у вигляді коштів, матеріальних цінностей та не матеріальних активів, вартість яких у конвертованій валюті підтверджено згідно з законами (процедурами) держави інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також експертною оцінкою в Україні, включаючи легалізовані

на території України авторські права, права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо;

г) несправляння плати за землю в період освоєння земельної ділянки (планування території, облаштування інфраструктури тощо), визначений інвестиційним проектом, але не більше п'яти років.

Правові та економічні засади запровадження та функціонування спеціального режиму інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків «Напівпровідникові технології і матеріали, оптоелектроніка та сенсорна техніка» (м. Київ), Інститут електрозварювання імені Є.О. Патона (м. Київ), Інститут монокристалів (м. Харків), «Вуглемаш» (м. Донецьк), Інститут технічної теплофізики (м. Київ), «Київська політехніка» (м. Київ), «Інтелектуальні інформаційні технології» (м. Київ), «Укрінфо-тех» (м. Київ), «Агротехнопарк» (м. Київ), «Еко-Україна» (м. Донецьк), «Наукові і навчальні прилади» (м. Суми), «Текстиль» (м. Херсон), «Ресурси Донбасу» (м. Донецьк), Український мікробіологічний центр синтезу та новітніх технологій (УМБІЦЕНТ) (м. Одеса), «Яворів» (Львівська область) визначено Законом України «Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків».

Технологічний парк (технопарк) – це група юридичних осіб, які уклали договір про спільну діяльність без створення юридичної особи та без об'єднання вкладів учасників технологічного парку з метою створення організаційних засад щодо забезпечення діяльності учасників технологічного парку у виконанні проектів технологічних парків з виробничого впровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції.

В адміністративно-територіальних межах міста Трускавець Львівської області на період 20 років створено спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс «Трускавець». Особливості механізму функціонування цієї СЕЗ визначено Законом України «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець». Метою створення СЕЗ «Курортполіс Трускавець» є стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на збереження та ефективно використання природних лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискорення економічних реформ у лікувально-оздоровчій галузі та розвиток туризму.

В Україні створені й діють й інші спеціальні (вільні) економічні зони:

- спеціальна економічна зона «Донецьк» та спеціальна економічна зона «Азов» (Закон України «Про спеціальні економічні зони та спеціальні режими інвестиційної діяльності в Донецькій області»);

- спеціальна економічна зона «Яворів» (Закон України «Про

спеціальну економічну зону «Яворів»);

- спеціальна економічна зона «Славутич» (Закон України «Про спеціальну економічну зону «Славутич»);

- спеціальна економічна зона «Миколаїв» (Закон України «Про спеціальну економічну зону «Миколаїв»);

- спеціальна економічна зона «Порт Крим» (Закон України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим»);

- спеціальна економічна зона «Рені» (Закон України «Про спеціальну економічну зону «Рені») та ін.

ТЕМА 9. ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Питання:

1. Сучасні підходи до забезпечення сталого розвитку територій в Україні.

2. Особливості економіки великих міст та агломерацій.

3. Політика бюджетної децентралізації.

4. Вплив транспортної інфраструктури на територіальну рівність та економічний розвиток.

1. Сучасні підходи до забезпечення сталого розвитку територій в Україні

Забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні в умовах реконструкції бюджетних відносин в Україні передбачає здійснення стратегії соціально-економічного розвитку територій з урахуванням екологічних ризиків для їх збалансованого розвитку та задоволення суспільних потреб місцевого населення. Вирішення триєдиної проблеми економічного, соціального й екологічного характеру забезпечує комплексну реалізацію стратегії розвитку територій.

У світовій практиці нормативно-правове регулювання сталого розвитку на місцевому рівні ґрунтується на розроблених матеріалах Організації Об'єднаних Націй, що, зокрема, містять: Декларацію «Про екологічний та економічний розвиток» (червень 1992 р.), що включає Місцевий порядок денний XXI ст. із визначенням дій, спрямованих на забезпечення сталого розвитку територій; резолюцію щодо відродження та сталого розвитку територій, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи в 1986 р. (листопад 2007 р.); глобальну програму з ліквідації бідності до 2030 р. та забезпечення сталого майбутнього (вересень 2015 р.), у тому числі передбачаючи відкритість, безпеку, життєстійкість й екологічну стійкість міст і населених пунктів. Також у 1992 р. було створено Комісію ООН зі

сталого розвитку, котра функціонує до теперішнього часу та здійснює регулювання діяльності у сфері забезпечення сталого розвитку на світовому, загальнодержавному та місцевому рівнях.

В Україні забезпечення сталого розвитку територій регламентується (рис.9.1) Законом України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р., зі змінами і доповненнями, Постановою Верховної Ради України «Про концепцію сталого розвитку населених пунктів» від 24 грудня 1999 р., Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» від 6 серпня 2014 р.

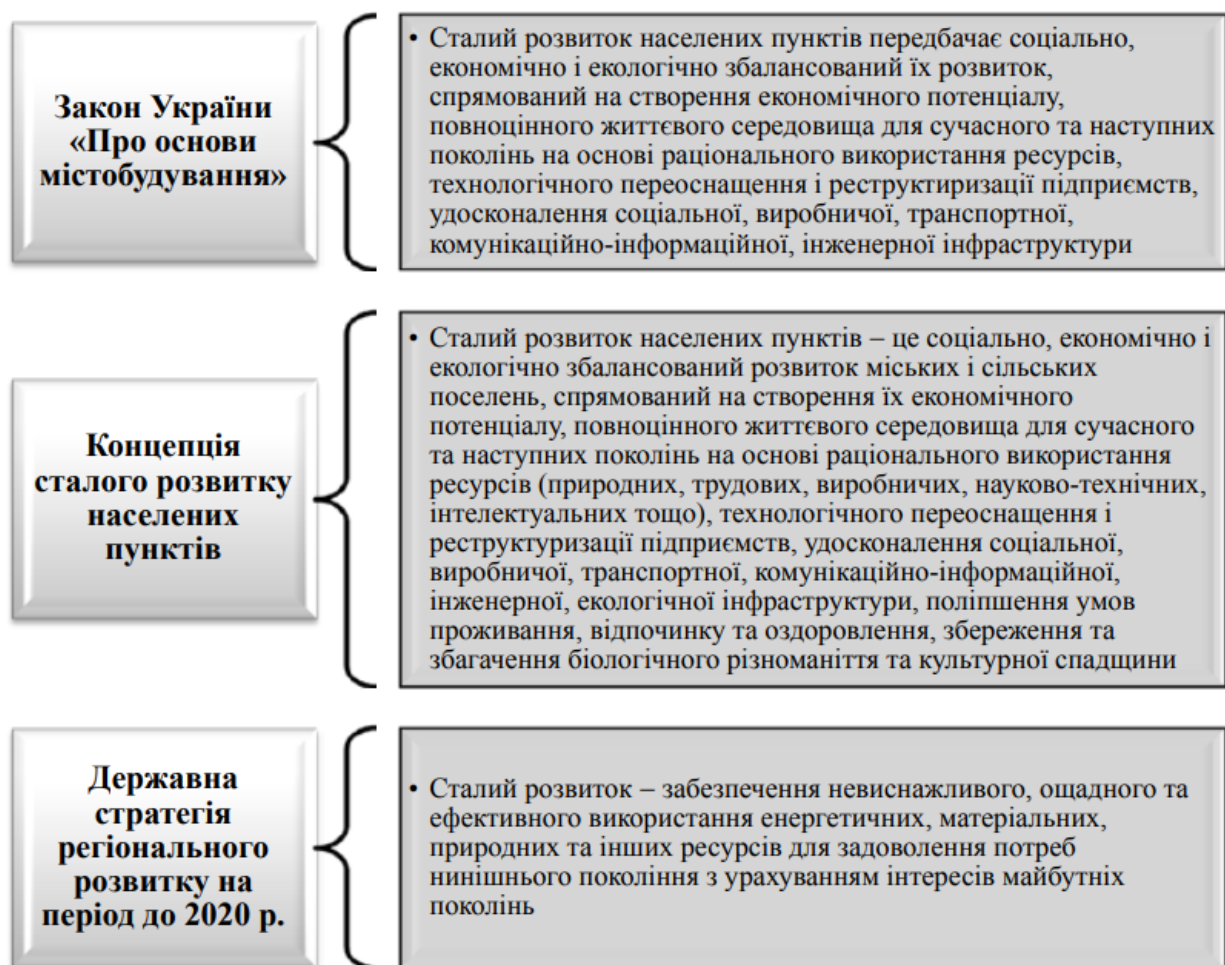


Рисунок 9.1 – Основні підходи до визначення поняття «сталий розвиток населених пунктів»

Доцільно зазначити, що в Україні, відповідно до цілей сталого розвитку на 2016–2030 рр., однією з них визначено забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів та передбачено виконання визначених завдань, що відображені на рис. 9.2.



Рисунок 9.2 – Завдання щодо забезпечення сталого розвитку територій

Важливим для досягнення цілей сталого розвитку щодо забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів є поступове виконання коротко- та середньострокових завдань. Сформовані новітні завдання щодо сталого розвитку територій передбачають модернізацію управлінських рішень як у сфері економічного зростання, так і соціальної справедливості та раціонального природокористування для поєднання вищезазначених факторів задля досягнення стратегічних цілей розвитку цих територій. Неодмінними умовами для досягнення встановлених цілей є наявність системи ефективного менеджменту на місцевому рівні, викорінення корупції, суспільна підтримка шляхом участі населення у прийнятті рішень та здійсненні контролю їх виконання.

Сучасні трансформаційні процеси в державі зумовлюють нагальну необхідність формування управлінських стратегій з урахуванням концепції

сталого розвитку на основі моделі збалансування економічної, екологічної та соціальної сфер задля підвищення якості життя громадян та забезпечення соціально-економічного розвитку територій. У широкому розумінні це представляється досягненням потрібного ефекту розвитку щодо економічної (стан регіональної економіки, фінансово-інвестиційний потенціал), соціальної (забезпечення бюджетних видатків соціального спрямування, демографічний стан) та екологічної (збереження біосфери на засадах функціонування «зеленої економіки», «зеленої енергетики», «чистого виробництва») сфер життєдіяльності суспільства в межах окремої території.

Забезпечення розвитку територій донедавна базувалося на централізованому підході з обмеженням місцевої ініціативи, що виявилось неефективним і спричинило зростання розривів у соціально-економічному розвитку територій. Таким чином, головними факторами негативного впливу на розвиток територій визначено:

- уповільнення розвитку промислово-виробничого сектору або його відсутність унаслідок банкрутства підприємств, відсутності ринків збуту продукції, неадаптованості до сучасних вимог ринкової економіки;

- демографічну кризу, що виявляється у зростанні питомої ваги населення пенсійного віку через низьку народжуваність та еміграцію працездатного населення; зменшення кількості сільського населення та внаслідок цього уповільнення розвитку сільськогосподарської галузі;

- відсутність ефективної соціальної політики, спрямованої на забезпечення проголошених соціальних стандартів і розвиток людського капіталу;

- неузгодженість комплексної політики розвитку територій у контексті охоплення всіх сфер життєдіяльності на місцевому рівні, що призводить до неефективного використання ресурсів, протиріч та невиконання запланованих результатів соціально-економічного розвитку територій;

- нестачу кваліфікованих кадрів у сфері розроблення й упровадження стратегій соціально-економічного розвитку територій, недостатній розвиток суспільних інститутів, що спроможні впливати на розвиток цих територій.

Важливо зазначити, що досягнення завдань сталого розвитку територій у контексті його фінансового забезпечення передбачає реалізацію ефективної бюджетно-фінансової та податкової політики, збалансування бюджетних потоків між усіма рівнями бюджетної системи для встановлення відповідності джерел доходів і напрямів здійснення видатків із бюджетів, розвиток державно-приватного партнерства на основі економічного стимулювання підприємницької діяльності для соціально-економічного розвитку територій.

Отже, забезпечення сталого розвитку територій передбачає узгодженість розроблених планів розвитку економічної, екологічної та соціальної сфер життєдіяльності на місцевому рівні на основі збалансування

повноважень і відповідальності місцевих органів влади для стимулювання ефективного використання потенціалу цих територій. У перспективі реалізація зазначених заходів сприятиме підвищенню рівня конкурентоспроможності територій, розвитку людських ресурсів та ресурсного потенціалу територій, забезпеченню міжрегіонального співробітництва, створенню умов для розроблення і здійснення стратегії соціально-економічного розвитку територій. Обґрунтовані розроблення та якість виконання стратегій розвитку територій, що розробляються на довгострокову перспективу, відіграватимуть фундаментальну роль їх сталого розвитку в контексті визначених стратегічних пріоритетів на місцевому рівні.

2. Особливості економіки великих міст та агломерацій

Велике місто є цілісним, найбільш стійким територіальним утворенням, що має ринкову спеціалізацію та систему внутрішніх і зовнішніх комунікаційних зв'язків та відносин. Воно має функціонувати та розвиватися з урахуванням закономірностей ефективного розміщення виробництва, ринкової спеціалізації та комплексного розвитку, а також раціонального розподілу праці. При цьому важливим завданням теоретичних досліджень у галузі економіки міста є наукове обґрунтування раціонального розміщення виробництва, визначення високоекономічної структури господарства кожного міста, вдосконалення методів міського управління.

Місто як складна система включає містоутворюючу, містообслуговуючу, архітектурно-містобудівну підсистеми і населення. Територіальна спеціалізація виробництва супроводжується концентрацією продуктивних сил, нагромадженням коштів і зосередженням робочої сили.

Містоутворюючі галузі, або містоутворююча база, – це та основа, яка викликала місто до життя. Містоутворюючі галузі характеризують виробниче обличчя міста, його спеціалізацію, місце в суспільному розподілі праці, роботу міста для задоволення потреб країни, регіону, оточення самого міста. Концентрація виробництва веде до збільшення масштабів діяльності містоутворюючої бази та споживання ресурсів – матеріальних, трудових, фінансових, у тому числі ресурсів міста. Це, у свою чергу, викликає необхідність зростання галузей містообслуговуючого профілю, збільшується кількість ресурсів, що споживаються.

Містообслуговуючу сферу за функціональною ознакою можна розділити на три групи.

Перша – соціальне обслуговування, що включає охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру, соціальний захист незащездатних.

Друга – комунальне обслуговування – збереження і розвиток житлового фонду, забезпечення електро-, теплоенергією, питною та побутовою водою, каналізацією, благоустрій території, утримання і розвиток доріг, будівництво об'єктів містообслуговуючої сфери.

Третя група – побутове обслуговування, до якого входить: пасажирський транспорт, зв'язок, торгівля, громадське харчування, побутові послуги.

Містообслуговуючі галузі існують для самого міста, його населення і виробляють продукцію, яка споживається на місці. Гармонійність розвитку міста проявляється у формі комплексності: взаємозв'язку містоутворюючої та містообслуговуючої сфер діяльності, окремих галузей, їх складових в ув'язці з трудовими і матеріальними ресурсами. Ці завдання реалізуються найбільш повною мірою через механізм формування програм комплексного економічного і соціального розвитку міста. Саме планомірність, що становить основну компоненту управління соціально-економічними процесами, створює об'єктивну базу комплексного, гармонійного розвитку господарства міста.

З позиції системного підходу місто є соціально-економічною системою, яка являє собою так званий локальний рівень у загальній типології соціально-економічних систем (міста, регіону та держави в цілому) і побудована за територіальною ознакою.

Місто становить цілісну систему зі своєю структурою, функціями, зв'язками із зовнішнім середовищем, історією, культурою, умовами життя населення. Ця система характеризується великим розміром і кількістю взаємопов'язаних підсистем різних типів із локальними цілями, ієрархічністю структури, значним запізненням координуючих впливів при високій динамічності елементів, неповною визначеністю станів елементів.

Оскільки у функціонуванні міста визначальну роль відіграє населення, остільки його розвиток й управління здійснюються, насамперед, з урахуванням соціального фактора. Саме діяльність жителів міста забезпечує взаємозв'язок і взаємодію підсистем міста, інтегруючи їх у єдину соціально-економічну систему.

Однією з основних ознак цілісності території міста виступає комплексність, що передбачає раціональне використання природно-ресурсного потенціалу міста, пропорційне поєднання різних галузей, формування стійких внутрішньотериторіальних та міжрегіональних виробничих і технологічних зв'язків, наявність особливого співтовариства людей із певними традиціями та способом життя. Комплексність розвитку міста спрямована на збалансованість і забезпечення такого взаємозв'язку між елементами господарства, коли зберігається здатність території здійснювати у своїх межах розширене відтворення в умовах обмеженості ресурсів.

Місту притаманні відмітні ознаки системи, включаючи цілісність структури і наявність зв'язків між елементами. Місто також має єдину для всієї сукупності елементів мету, функції, які властиві тільки йому, а не його складовим, що підтверджується сукупністю організаційних форм реалізації

місцевого самоврядування та в рамках міста утворює систему міського управління.

У складі міста зазвичай виокремлюються такі підсистеми: демографічна (населення), виробнича, природне середовище, соціальна, рекреаційна, виробничо-інфраструктурна, соціально-інфраструктурна, інституційно-інфраструктурна, екологічна, ресурсна і духовне середовище. Усі підсистеми міста у своєму розвитку підпорядковані єдиній меті – задоволенню матеріальних і духовних потреб населення міста при збереженні стійкості природного середовища. Усі підсистеми взаємодіють одна з одною при функціонуванні та розвитку міста.

Місто має як територіальну, так і компонентну структуру, що проявляється в об'єднанні сполучених різнорівневих функціонально-структурних підсистем (блоків) системоутворюючими відносинами, комплексоутворюючими зв'язками і спільною метою розвитку. Оскільки місто належить до категорії соціально-економічних систем, то важливою його характеристикою виступає територіальна складова. Місто об'єднує населення і територію, на якій воно здійснює місцеве самоврядування. Територіальний аспект розвитку реалізується на основі комплексного врахування соціальних, управлінських, політичних, географічних, економічних та інших особливостей (табл. 9.1).

Таблиця 9.1 – Особливості розвитку міста (територіальний аспект)

Особливості	Зміст
Соціальні	Загальні умови проживання, доступність й ефективність використання об'єктів і організацій соціальної інфраструктури
Управляючі (функціональні)	Можливість ефективного управління організаціями та комплексним розвитком території
Природні	Географічні межі
Політичні	Можливість ефективного впливу населення на міську владу і можливість здійснення контролю за діяльністю виборних органів
Економічні	Економічний потенціал території
Інші	Місцеві традиції, рівень суспільної культури

Будучи соціально-економічною системою, місто має такі основні ознаки:

- цілісність і складність (наявність безлічі елементів);
- наявність внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків;
- безліч можливих станів;
- наявність цілеспрямованої функції;
- безперервність розвитку;
- наявність домінуючої ролі людини;
- взаємозамінність ресурсів і способів досягнення цілей.

Усі підсистеми міста, якісно відрізняючись, функціонують і розвиваються в досить тісній залежності одна від одної – як за принципом субординації, так і за принципом координації, коли нормальне функціонування однієї підсистеми є обов'язковою умовою нормального функціонування всіх інших.

За кількістю зв'язків між елементами місто являє собою соціально-економічну систему практично необмеженої складності. При цьому регіон (область) для міста є середовищем прямого впливу, а держава – непрямого. Таким чином, кожне місто пов'язане із системою вищого порядку та суспільством у цілому як макросистемою, обумовлюється нею і зберігає відносну самостійність.

На ефективність функціонування міста значною мірою впливають такі характеристики макросистеми:

- взаємопов'язаність факторів, тобто сила, з якою зміна одного фактора зовнішнього середовища впливає на стан міста;
- кількість і різноманітність факторів, які мають значущий вплив на місто;
- рухливість, під якою розуміється відносна швидкість зміни зовнішнього середовища;
- невизначеність, тобто відносна кількість інформації про середовище і впевненість у її достовірності.

Діяльність міста як соціально-економічної системи відображається інформацією. У місті та його підсистемах циркулює велика кількість інформації, яка являє собою знання, повідомлення, відомості про систему і зовнішнє середовище.

Інформація є специфічною формою взаємозв'язку та взаємодії елементів системи, вона обслуговує всі рівні, функції управління – від підготовки та прийняття рішення до підбиття підсумків його виконання. Крім того, інформація забезпечує ефективне функціонування міста, оскільки містить відомості про методи і засоби управління, є причиною вибору того чи іншого рішення та переведення системи в новий стан. Таким чином, інформація є необхідним ресурсом, який містить відомості, знання, методи впливу, що особливо актуально для системи управління. У кожен момент часу система характеризується певним станом – значенням параметрів.

Органи місцевого самоврядування в місті виконують не тільки функції управління, пов'язані з поточною діяльністю і соціально-економічними процесами ввіреної їм території, але і здійснюють діяльність з розвитку території. Вони регулюють міський розвиток, цілеспрямовано впливають на умови, пріоритети й обмеження розвитку міста для відтворення потенціалу соціально-економічної системи за допомогою відповідних економічних, адміністративних, інформаційних, правових механізмів.

Однією з основних функцій органів місцевого самоврядування є забезпечення необхідних умов для життєдіяльності населення. Набір базових потреб городян, які реалізуються у процесі їх життєдіяльності, практично не залежить від галузей спеціалізації міста. Незалежно від того, що виробляється на підприємствах міста, даний набір залишається майже незмінним і включає такі потреби, як харчування, житло, робота, духовний та фізичний розвиток, виховання і навчання дітей, спеціальна освіта, охорона здоров'я, різні матеріальні блага та послуги, транспортні засоби для переміщення, засоби зв'язку для передачі та отримання інформації.

Місто як соціально-економічна система є динамічною системою, що існує в рамках простору і часу та здатна змінювати свій стан. Це дозволяє розглядати місто в історичному аспекті, тобто з позиції минулого, сьогодення і майбутнього. Однак нововведенням у системі управління містом зазвичай виявляється певний опір, для подолання якого використовуються спеціальні методи активізації інноваційних процесів.

Функціонуючи і розвиваючись в умовах постійно мінливого середовища, місто як соціально-економічна система має бути рухливою для забезпечення самозбереження. При цьому поведінка системи має бути підпорядкована досягненню певної мети.

Досягнення поставлених цілей шляхом переведення системи з одного стану в інший через вплив на параметри елементів являє собою управління системою. У процесі управління відбувається інформаційний обмін між компонентами міста, а також між містом і зовнішнім середовищем для прийняття відповідних рішень, що забезпечують реалізацію завдань міської соціально-економічної політики.

Головною метою міської економічної політики є створення самостійного високорозвиненого і конкурентоспроможного міського господарського комплексу, що відповідає вимогам сучасного ринкового середовища, соціальної орієнтації економіки та інтеграції міста в систему взаємовигідних і рівноправних зв'язків. Основні напрями міської економічної політики розкрито в табл. 9.2.

Одним із найважливіших напрямів є інвестиційна політика, що має такі основні цілі:

- забезпечення високого рівня якості та тривалості життя міського населення;
- підтримка умов досягнення загальнодержавних стратегічних цілей для міжміського, міжобласного та міжнародного співробітництва;
- визначення пріоритетних стратегічних зон господарювання і галузей міської економіки, які їх обслуговують, для досягнення стратегічних цілей;
- визначення стратегічних цілей і пріоритетів державної підтримки скоординованої інвестиційної політики;

– розробка інвестиційних пропозицій і потреби в інвестиційних ресурсах для розвитку пріоритетних галузей з урахуванням координації інвестиційної політики міста.

Таблиця 9.2 – Основні напрями міської економічної політики

Напрями політики	Зміст
Податкова	Встановлення податкових платежів і податкових пільг
Бюджетна	Механізми формування та використання державних фінансових ресурсів, їх перерозподіл між галузями міст
Тарифна	Принципи визначення сфери державного регулювання цін і тарифів, способи та форми цього регулювання
Інвестиційна	Заходи щодо підтримки інвестиційної активності суб'єктів господарювання, критерії та методи розподілу бюджетних капіталовкладень
Кредитна	Сукупність кредитних відносин і методів надання кредитів у грошовій або товарній формі на умовах повернення
Структурна	Система податкових, бюджетних, інвестиційних заходів щодо підтримки та реструктуризації підприємств, забезпечення їх конкурентних переваг на внутрішньому і зовнішньому ринках, розвиток промислових та інших пріоритетних галузей
Інституційна	Приватизація та реорганізація відносин власності, управління державною власністю, взаємодія з приватним сектором економіки
Соціальна	Умови та вимоги, запропоновані міською владою для господарюючих суб'єктів

Міська економічна політика в цілому базується на управлінні соціально-економічними процесами нагромадження основного капіталу як головної умови розвитку територіальної громади. Це управління, як правило, спрямоване на включення правових регуляторів і факторів прямого й опосередкованого впливу на формування та розподіл ресурсів для забезпечення залучення капіталу в містоутворюючі галузі, підтримку діяльності містообслуговуючої сфери, реалізацію інвестиційних проектів, розвитку соціальної інфраструктури. Основу міської політики має становити врахування особливостей розвитку міст, їх місце в національній економіці. При цьому необхідно створити умови для всебічного розвитку місцевого самоврядування, вирішення у містах соціальних проблем, проблем охорони природи, раціонального використання природних ресурсів, формування міських ринків.

3. Політика бюджетної децентралізації.

Вперше за роки незалежності ми підійшли безпосередньо до втілення реальних кроків щодо перерозподілу повноважень на користь регіонів і місцевої влади.

Ми вийшли на абсолютно європейську форму місцевого самоврядування в частині фіскальної децентралізації, коли кожна місцева рада має усі права і зобов'язана приймати рішення стосовно наповнення своїх бюджетів та фінансування видатків.

У рамках реалізації основного етапу децентралізації державної влади та реформи місцевого самоврядування завершується процес формування адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня.

Після проведення чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року Україна буде покрита територіальними громадами.

Відповідно, у Державному бюджеті України на 2021 рік має бути запроваджено дворівневу модель міжбюджетних відносин та встановлено взаємовідносини між держбюджетом та 1470 бюджетами територіальних громад.

Для досягнення даної цілі протягом 5 років велась системна робота – реформа міжбюджетних відносин, про яку розповім детальніше.

З 2015 року розпочато реформування бюджетної системи в контексті децентралізації та запроваджено нову систему міжбюджетних відносин. Реформа міжбюджетних відносин та зміни до податкового законодавства, зокрема:

- сприяли підвищенню рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів;
- забезпечили формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами;
- створили умови для мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів.

Перший етап

За 2015 — 2016 роки вдалося впровадити перший етап реформи та досягти декількох важливих результатів:

- 1) зміцнено фінансову спроможність місцевих бюджетів;
- 2) забезпечено надання якісних суспільних послуг споживачам завдяки розширення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, у 2016 році органи місцевого самоврядування отримали додатковий ресурс як на виконання делегованих державою повноважень, так і на виконання самоврядних функцій.

Зокрема, у 2016 році приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року (у співставних умовах) становив 49,3%, або 48,4 млрд гривень. Загалом, за підсумками 2016 року місцеві бюджети (загальний та спеціальний фонди разом) виконано з профіцитом в обсязі 15,4 млрд гривень.

Другий етап

З 2017 року стартував (і досі триває) другий етап реформи міжбюджетних відносин.

Основним завданням цього етапу є розмежування сфер відповідальності державних та місцевих органів влади щодо утримання загальноосвітніх навчальних закладів та закладів охорони здоров'я.

На фінансування з місцевих бюджетів, в рамках поглиблення процесу децентралізації, з метою забезпечення оптимального і справедливого розподілу ресурсу між усіма бюджетами та збалансування їх фінансових можливостей передано видатки на:

- утримання загальноосвітніх навчальних закладів, окрім видатків на оплату праці педагогічних працівників, які з 2017 року здійснюються за рахунок освітньої субвенції;

- оплату поточних видатків (крім комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я) та інших видатків на утримання цих закладів, які здійснювалися за рахунок медичної субвенції.

Варто зазначити, що з 1 квітня 2020 року, відповідно до Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України, первинну, вторинну (спеціалізовану), третинну (високоспеціалізовану) та екстрену медичну допомогу за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення передано на фінансування з державного бюджету.

У 2017 році приріст надходжень місцевих бюджетів проти 2016 року становив 30,9%, або 45,3 млрд гривень.

За 2018 рік приріст, у порівнянні з 2017 роком, становив 21,9%, або 42 млрд гривень. У 2019 році приріст становив 17,6%, або 41,1 млрд гривень. За січень – червень 2020 року – 2,1%, або 2,7 млрд гривень.

Дворівнева система взаємовідносин

Ще один із ключових напрямів реформи міжбюджетних відносин – це створення дворівневої моделі міжбюджетних відносин.

У результаті добровільного об'єднання громад у 2015 – 2019 роках укрупнено 3 700 місцевих бюджетів.

Завдяки реформі міжбюджетних відносин (станом на сьогодні) 872 територіальних громади мають новий рівень бюджетних повноважень і відносин з державним бюджетом.

Позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є щорічне збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та зростання частки видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Зокрема, обсяги капітальних видатків становили: за 2019 рік – 99,8 млрд грн, що на 8,6 млрд грн, або на 9,5% більше, ніж у 2018 році.

За 2018 рік – 91,2 млрд грн, що на 16,9 млрд грн, або на 22,7% більше порівняно з 2017 роком.

За 2017 рік – 74,3 млрд грн, приріст порівняно з 2016 роком + 21,7 млрд грн, або + 41,3%. За 2016 рік – 52,5 млрд грн. Приріст, порівняно з 2015 роком — 20,4 млрд грн, або 63,3%.

Досвід зарубіжних країн показує, що передача повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування забезпечує зміцнення місцевого самоврядування та надає їм можливість ефективніше вирішувати питання розвитку своїх територій.

У непрості часи, коли увесь світ стурбований поширенням хвороби (COVID-19), спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Уряд країни та Міністерство фінансів України вживають усіх необхідних заходів щодо створення умов для виконання як центральними органами влади, так і органами виконавчої влади на місцях покладених на них функцій.

В підсумку, за 5 років ресурсна база органів місцевого самоврядування збільшилась у 4 рази.

У структурі доходів місцевих бюджетів, місцеві податки і збори становлять у середньому до 35%, а решта – це надходження загальнодержавних податків і зборів.

Мінфін переконаний, що через запровадження нової моделі міжбюджетних відносин, середньострокового бюджетного планування на державному та місцевому рівнях, ефективного адміністрування податків і зборів, нового адміністративно-територіально устрою базового та субрегіонального рівнів частка таких доходів у найближчі 3 роки становитиме до 70%.

Зі свого боку Міністерство фінансів України продовжує активно працювати задля побудови ефективних взаємовідносин між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Зокрема, на постійній основі проводяться консультації щодо бюджетної грамотності, поліпшення системи управління місцевими фінансами і підвищення знань профільного законодавства для працівників фінансових підрозділів по цілій країні.

4. Вплив транспортної інфраструктури на територіальну рівність та економічний розвиток

Продуктивні інвестиції в транспортну інфраструктуру є життєво важливими для процвітання, особливо для країн, які мають середній рівень доходу, орієнтовані на експорт. У більшості країн світу розвиток транспортної інфраструктури сприяв прискоренню економічного зростання. Разом з тим, практика показує, що для отримання результату необхідно узгодження транспортної політики на усіх рівнях – національному та регіональному, з врахуванням вимог міжнародних організацій. З іншого боку, нерозвиненість транспортної інфраструктури або її інтенсивний розвиток

мають потенційно негативний вплив на соціальну та територіальну рівність та навколишнього середовище, пов'язане з цими змінами.

Вплив інвестицій у транспортну інфраструктуру на економічне зростання є різним, залежно від стадії, на якій перебуває країна або її регіони. У країнах з низьким рівнем доходу, інвестиції в забезпечення базової інфраструктури можуть дуже сильно змінити доступ до освіти, робочі місця та послуги. У більш зрілих економіках пріоритети, як правило, зміщуються в бік вирішення проблем перевантаженості і виправлення проблемних ситуацій в достатньо сформованих мережах, оновлення та обслуговування наявних активів та забезпечення технологічних інновацій. Як правило, економічний вплив транспортної інфраструктури є більш трансформативним на нижчих рівнях розвитку, і додатковий вплив нових інвестицій зменшується на більш просунутих етапах розвитку.

Транспортна інфраструктура відіграє вирішальну роль у переході від економіки із середнім рівнем доходу до високого. Аналітичні дослідження Міжнародного валютного фонду підтвердили позитивний зв'язок між високоякісною інфраструктурою та продуктивністю в масштабах економіки [69].

Цей зв'язок підтримується низкою економічних механізмів шляхом покращення транспортної інфраструктури, у тому числі:

- Високоякісна інфраструктура є передумовою забезпечення ефективних транспортних послуг як для вантажних, так і для пасажирських перевезень, які в свою чергу підтримують основну економічну діяльність та усувають географічні бар'єри, створюють сприятливі умови для конкуренції;
- Добре функціонуючі логістичні системи полегшують торгівлю за рахунок зниження витрат на доступ на міжнародні ринки та за рахунок підвищення конкурентоспроможності вітчизняних фірм;
- Пасажирське транспортне сполучення підвищує продуктивність економіки шляхом розширення та поглиблення ринків праці, агломерації, сприяння виробничій спеціалізації та можливість особистісної взаємодії між підприємствами та спеціалізованими працівниками у сфері послуг;
- Інфраструктура може бути ефективним інструментом політики для вирішення соціальних та територіальних питань дисбалансів через підключення сільських і віддалених районів до більших центрів виробництва і споживання, створюючи більше економічних можливостей для мешканців і скорочення міграції у великі міста.

Інвестиції в інфраструктуру для покращення зв'язку є найбільш ефективними для забезпечення довгострокового економічного зростання. Соціально-економічна оцінка витрат і переваг є важливим інструментом при інвестуванні в транспортні проекти, оскільки вона забезпечує кількісний вимір того, наскільки протягом свого життя проект або ініціатива принесе громаді вигоди, які перевищують витрати на будівництво та експлуатації.

Як показує досвід, однією з головних проблем, пов'язаних зі збільшенням обсягів фінансування, полягає в дефіцит інвестиційних проектів, які би відповідали вимогам потенційних інвесторів. Такі проекти можна поділити на наступні: високоокупні, які не потребують підтримки держави. Другу групу складають ефективні проекти з тривалим терміном окупності, які потребують гарантування держави і залучення бюджетного фінансування та субсидування. До третьої групи належать проекти, які є капіталомісткі, і для їх реалізації необхідне партнерство держави та інвесторів. Щодо інструментів інвестування транспортної інфраструктури, то найчастіше використовуються лізингові кредити, перевагами яких: мінімальне вивільнення коштів для інвестування; діяльність лізингової компанії дозволяє не збільшувати кредиторську заборгованість та надає додаткові можливості для залучення позичених коштів та ін.

Досвід Європейського Союзу щодо впровадження механізмів інвестиційного впливу на розвиток транспортної інфраструктури, засвідчує позитивний вплив на ринок праці, виробництво, зовнішньоторговельну активність міст та регіонів, у підсумку – і на економічне зростання (рис. 9.3).

У світі, який страждає від впливу COVID-19, інвестування в громадський транспорт може створити 4,6 мільйона робочих місць до 2030 року та скоротити викиди транспорту, вважають мери приблизно 100 міст. Екологічне і справедливе відновлення передбачає інвестиції в транспортну інфраструктуру, особливо в електромобілі, також зменшить використання автомобілів і забруднення повітря, а також захистить вразливих мешканців. Такий підхід є справедливим, бо громадський транспорт – це більше, ніж просто спосіб пересування людей. Це засіб для можливостей, справедливості та кращої якості життя.

Пандемія суттєво вплинула на транспортну інфраструктуру міст у всьому світі, навіть у розвинених країнах. Наприклад, декілька основних систем громадського транспорту були зруйновані новою пандемією коронавірусу, оскільки міста зупинилися: Нью-Йорк прогнозує дефіцит у 6 мільярдів доларів у 2021 році, а Париж втратить майже 4 мільярди доларів доходу в 2021 році. Міста, в яких проживає 60% населення планети, перенесли основний тягар кризи, майже 100 мільйонів людей – переважно жінок та представників етнічних меншин – опинилися під загрозою бідності через економічні наслідки.

За розрахунками аналітиків, кожен долар, вкладений в громадський транспорт, може принести 5 доларів економічної віддачі, тоді як кожен інвестований \$1 мільярд може створити 50 000 робочих місць. Дослідження міжнародних організацій показують, що міста є ключовими для боротьби зі зміною клімату, оскільки вони генерують три чверті викидів вуглецю, і необхідні термінові дії для досягнення цілей сталого розвитку, щоб уникнути катастрофічного потепління. Без потужних систем громадського транспорту

працівники – особливо жінки, мігранти, молоді, нестабільні та неформальні працівники – стикаються з більшими перешкодами для працевлаштування.



Рисунок 9.3 – Вплив інвестицій на розвиток транспортної інфраструктури в ЄС

Країни та міжнародні організації намагають максимально підтримати транспортні проекти, бо не завжди міста та регіони мають достатні ресурси для відновлення економіки. Наприкінці 2020 р. Європейський Союз (ЄС) оголосив, що підтримує відновлення економіки від COVID-19 у всіх країнах-членах ЄС, вкладаючи майже 2,2 мільярда євро в 140 ключових транспортних проектів. Проекти отримують фінансування через Механізм з'єднання Європи (CEF) – грантову схему ЄС для підтримки транспортної інфраструктури. За допомогою цього бюджету ЄС прагне досягти своїх кліматичних цілей, визначених Європейською зеленою угодою. Велика увага приділяється проектам зміцнення залізниць, включаючи транскордонні сполучення та сполучення з портами та аеропортами. Внутрішній водний транспорт має бути посилений за рахунок збільшення пропускної

спроможності та кращого мультимодального сполучення з автомобільними та залізничними мережами, а морський сектор має бути збільшений за рахунок проектів коротких морських перевезень на основі альтернативних видів палива та встановлення наземного електропостачання для портів. скоротити викиди від пришвартованих суден. ЄС підтримуватиме проекти залізничної інфраструктури, розташовані на транс'європейській транспортній мережі (TEN-T), на загальну суму 1,6 мільярда євро (55 проектів). Це включає проект Rail Baltica, який інтегрує країни Балтії в європейську мережу залізниць, а також транскордонну ділянку залізничної лінії між Дрезденом (Німеччина) та Прагою (Чехія).

Цей проект також підтримає перехід на екологічно чисті види палива для транспорту (19 проектів) із майже 142 мільйонами євро. Низка проектів передбачає переобладнання суден, щоб вони могли працювати на зрідженому природному газі (СПГ), а також встановлення відповідної інфраструктури в портах. На автомобільному транспорті також буде розгорнута інфраструктура альтернативного палива, а саме через встановлення 17 275 зарядних точок на мережі доріг та розгортання 355 нових автобусів.

Дев'ять проектів сприятимуть створенню сумісної залізничної системи в ЄС та безперебійної експлуатації поїздів на всьому континенті через Європейську систему управління залізничним рухом (ERTMS). Оновлення локомотивів та залізничної колії до єдиної європейської системи керування поїздами має на меті підвищити безпеку, скоротити час у дорозі та оптимізувати використання колії. Дев'ять проектів отримують понад 49,8 млн євро.

Особливу підтримку отримують проекти, що відповідають політиці Європейського Союзу, визнаючи важливість інвестицій у транспортну інфраструктуру, а також обладнання та інноваційні технології: порти, шлюзи, аеропорти, дороги, спеціальні залізничні лінії, що з'єднують міські центри, логістичні платформи та розгортання систем керування рухом на колійних та бортових поїздах (ERTMS) або літаках (SESAR); реконструкція та оновлення дорожньої та залізничної мереж, у тому числі в міських районах; екологізація інфраструктури морських та внутрішніх водних шляхів, флоту та транспортних засобів, у тому числі СПГ для суден або барж, альтернативні види палива, у тому числі електрична мобільність для автомобілів. Інвестиції за участю організацій, розташованих або заснованих у країнах-членах ЄС і поширюються на країни, що підпадають під сферу політики сусідства. Транспортні проекти, такі як розгортання ERTMS та SESAR, озеленення морського та внутрішнього водного транспорту та інфраструктури альтернативного палива вздовж основних доріг, можуть бути відносно невеликими. Об'єднуючи невеликі проекти, інвестиційні платформи забезпечують більшу диверсифікацію, більший потік угод і зниження ризику.

Щодо залучення інвестицій у фінансування міського громадського транспорту в Україні, то відповідно до Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 №805 для реалізації проекту «Міський громадський транспорт в Україні» було підтримано залучення позики від Європейського інвестиційного банку в розмірі 200 млн євро. У 2017 р. було прийнято Закон України «Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект «Міський громадський транспорт в Україні») між Україною та Європейським інвестиційним банком». Проект «Міський громадський транспорт України» охопив 11 міст України, в тому числі Львів та Тернопіль. Основою метою проекту є покращення якості надання послуг перевезення населенню, забезпечення стабільності функціонування міського пасажирського транспорту та екологізація транспортної інфраструктури. Передбачається, що цей проект функціонуватиме до травня 2023 року. За станом на початок 2020 р., Європейським інвестиційним банком погоджено суму коштів, яка буде виділена на реалізацію проекту та 13 підпроектів – 176,2 млн євро. Міністерство фінансів та Міністерство інфраструктури погодило передачу коштів у розмірі 159,36 млн євро у розпорядження міських рад та комунальним підприємствам. Для державної підтримки розвитку міського пасажирського транспорту у Державному бюджеті України на 2020 р. передбачено виділення коштів у розмірі 400 000 тис. грн.

На перспективу основними напрямками для підвищення інвестиційної привабливості транспортної інфраструктури міст та регіонів України вважаємо наступні: підвищення прозорості правового поля а результативності прийняття законодавчих актів; виконання запланованих напрямів реформування транспортної інфраструктури із пріоритетом на збільшення швидкості транспортування, підвищення комфортності для пасажирів та якості надання послуг; збільшення обсягів капітальних інвестицій у модернізацію транспортної системи; розвиток державно-приватного партнерства в інвестуванні проектів.

Список літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР, Відомості Верховної Ради України (ВВР), Україна, 1996, № 30, 141 с
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування (Рада Європи, 15 жовтня 1985 р.).
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс] URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>
5. Про місцеві вибори. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
6. Про органи самоорганізації населення. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
7. Про співробітництво територіальних громад. Закон України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
9. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
10. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук]. К. : 2017. 110 с.
11. Принципи трансформації адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. URL: <http://pravo.studio/derjavipravaistoriya/printsipi-transformatsiji-administrativno-72122.html>.
12. Біленчук П.Д. та ін. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: Навч. посіб. для вищ. навч. закл. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний; Європ. ун-т управління, безпеки та інформ.-прав. технологій; Т-во науковців по сприянню муніцип. реформі. - К.: Атіка, 2000. - 304 с.
13. Ворона П.В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: [моногр.] / П.В. Ворона. – Полтава: ПУЕТ, 2016. – 341с.
14. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: [моногр.] / за заг. ред. Р.М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2018. – 744 с.
15. Дніпров О. С. Виконавча влада в Україні: теоретико-концептуальні підходи до розуміння сутності в сучасних умовах трансформації суспільства: монографія. Київ, 2018. 540 с.

16. Конституційно-правове забезпечення реформи децентралізації влади: вітчизняний та зарубіжний досвід / О.В. Петришин, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова та ін.; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : Право, 2020. 236 с.

17. Баймуратов М.О., Васильев Е.А. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування України у локальній системі зовнішньоекономічної діяльності. – К.: Фенікс, 2017. – 216 с.

18. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненка ; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. - К. : НАДУ, 2011. - 388 с.

19. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання, 2009. 582 с.

Навчальне видання

Місцеве самоврядування

курс лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
денної та заочної форми навчання.

Упорядник:

БОЖИДАЙ Ірина Ігорівна

Формат 60x84/16. Гарнітура Times New Roman
Папір для цифрового друку. Друк ризографічний.

Ум. друк. арк. _.

Наклад ___ пр.

ДБТУ

61002, м. Харків, вул. Алчевських, 44