

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Навчально-науковий інститут бізнесу,
економіки та менеджменту
Кафедра управління імені Олега Балацького

Наказ ректора про
затвердження теми

Шифр _____
„До захисту допускається”
завідувачка кафедри
_____ Г.О.Швіндіна

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА БАКАЛАВРА

на тему:

«Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми та здобутки»
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Здобувач вищої освіти

гр. ПУ-71

Нестеренко Нікіта Олександрович

Подається на здобуття освітнього ступеня бакалавр.

Кваліфікаційна робота бакалавра містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ Нестеренка Нікіти Олександровича

Науковий керівник

к.е.н., доц. Бондар Т.В.

Суми – 2021

АНОТАЦІЯ

У роботі розглянуто теоретичні основи системи місцевого самоврядування, правове забезпечення місцевого самоврядування та світовий досвід.

Також були виявлені проблеми, перспективи та здобутки місцевого самоврядування в Україні. Розглянуто структуру органів місцевого самоврядування, їх повноваження та відповідальність.

Було розроблено пропозиції та надані практичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування.

РЕФЕРАТ

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи бакалавра. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що містить 40 найменувань, та двох додатків. Загальний обсяг бакалаврської роботи становить 40 стор., у тому числі 4 рисунки, 2 додатки, список використаних джерел на 4 сторінки.

Мета роботи полягає у вивченні системи місцевого самоврядування в Україні для її оптимізації у процесі впровадження нових засад політики розвитку.

Відповідно до мети було вирішено такі завдання:

- визначити сутність системи місцевого самоврядування та її складових.
- визначити нормативно правові засади розвитку місцевого самоврядування.
- дослідити світовий досвід розвитку місцевого самоврядування.
- здійснити характеристику місцевого самоврядування в Україні.
- визначити здобутки та перспективи розвитку місцевого самоврядування.
- визначити проблеми розвитку місцевого самоврядування
- розробити напрямки вдосконалення системи місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження місцеве самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є аналіз системи місцевого самоврядування в Україні

Методологічною основою дослідження є діалектичний метод пізнання, інші загальнонаукові методи і прийоми, використання яких дозволило здійснити комплексне дослідження й вирішити науково-прикладні завдання. Зокрема, це методи узагальнення, порівняння, табличний, графічний та інші, використання яких зумовлено метою та завданнями дослідження.

Теоретичні і практичні результати виконаного дослідження можуть бути використані для вивчення та оптимізації системи місцевого самоврядування України.

Ключові слова: система місцевого самоврядування, територіальна громада, повноваження та відповідальність.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ.....	7
1.1. Сутність системи місцевого самоврядування та її складових.....	7
1.2. Нормативно правові засади розвитку місцевого самоврядування.....	9
1.3. Світовий досвід розвитку місцевого самоврядування.....	11
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	15
2.1. Характеристика місцевого самоврядування в Україні.....	15
2.2. Повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування.....	19
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ДОСЯГНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	27
3.1. Здобутки та перспективи розвитку місцевого самоврядування.....	27
3.2. Проблеми розвитку місцевого самоврядування.....	29
3.3. Вдосконалення системи місцевого самоврядування.....	33
ВИСНОВОК.....	39
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	41
ДОДАТКИ.....	45

ВСТУП

У нинішніх умовах досить серйозним питанням є знаходження оптимальної стратегії розвитку територіальної громади, її розробки та ефективного впровадження. Визначення пріоритетів і перспектив розвитку системи місцевого самоврядування має здійснюватися через вибір альтернативних напрямків розвитку.

Стратегічне планування це важливий інструмент у розвитку державного регулювання, що надає допомогу у підтримці необхідних економічних пропорцій, а також у забезпеченні узгодження функціонування цілеспрямованості усіх складових суспільної господарської системи . Під час стабільності економіки існує дуже багато можливостей, які розширюються для того, щоб виявити тенденції і закономірності розвитку територіальних громад, а також зростає рівень прогнозування і передбачення поведінки та змін неоднакових суб'єктів, що впливає на регіональний розвиток. Ефективність управління регіональним розвитком визначається системою, що синтезує політичне, соціальне, економічне та процесуальні управлінські виміри.

Для запровадження стратегічного підходу до управління розвитку регіонів необхідно перш за все визначити перспективи та пріоритети, адекватно формувати цілі розвитку, а також враховувати наявне ресурсне забезпечення. Саме цей підхід спрямовує на усвідомлення розвитку регіонів крізь призму основної мети, розглядати громаду в параметрах зовнішнього середовища, а також об'єднувати важливі цілі програми та політики як цілісну складову.

На сьогоднішній день вже в кожних регіонах країни вироблена стратегія регіонального розвитку, саме вона є основою запровадження управлінської моделі децентралізації. Для зосередження зусиль на перспективних напрямках для регіонів необхідно вибрати стратегічні пріоритети та цілі.

Мета полягає у вивченні системи місцевого самоврядування в Україні для її оптимізації у процесі впровадження нових засад політики розвитку.

Завдання дослідження:

- визначити сутність системи місцевого самоврядування та її складових.
- визначити нормативно правові засади розвитку місцевого самоврядування.
- дослідити світовий досвід розвитку місцевого самоврядування.
- здійснити характеристику місцевого самоврядування в Україні.
- виділити повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування.
- визначити здобутки та перспективи розвитку місцевого самоврядування.
- визначити проблеми розвитку місцевого самоврядування
- розробити напрямки вдосконалення системи місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження система місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є напрями аналізу системи місцевого самоврядування в Україні

Методологічною основою дослідження є діалектичний метод пізнання, інші загальнонаукові методи і прийоми, використання яких дозволило здійснити комплексне дослідження й вирішити науково-прикладні завдання. Зокрема, це методи узагальнення, порівняння, табличний, графічний та інші, використання яких зумовлено метою та завданнями дослідження.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні і практичні результати виконаного дослідження можуть бути використані для вивчення та оптимізації системи місцевого самоврядування України.

РОЗДІЛ 1

СУТНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

1.1. Сутність системи місцевого самоврядування та її складових

Коли Україна стала демократичною, соціальною, незалежною, суверенною державою, коли обрала курс на євроінтеграцію це зумовило необхідність підвищення дієвості системи управління державою, та її складової – державної служби. В країні зараз відбуваються демократичні зміни, які мають потребу у сучасних до формування, обґрунтування та впровадження механізмів функціонування державної служби. Адже ефективна державна служба є одним із найважливіших чинників успішного проведення політичних, економічних та соціальних реформ. Розвиток системи державної служби – це не умова чи стан, які визначаються рівнем наявності ресурсів, а процес, у якому розширюються можливості системи досягати своїх цілей, цілей інших систем та індивідів, пов'язаних з нею [7].

Провідні досвідчені науковці, коли аналізують місцеве управління насамперед приділяють особливу увагу його системному характеру. На думку В.І.Борденюка, “самоврядування це органічна властивість, якій притаманне суспільство як цілісна соціальна та динамічна система, у якій відбуваються само організаційні та саморегуляційні процеси” [23].

В.В.Мамонова стверджує: “Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів” [13, с. 342].

Цю думку поділяє також О. С. Ігнатенко, який, зокрема, зазначає: “Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно

діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст” [7].

Служба в органах місцевого самоврядування має багато спільних рис з державною службою. Обидві ці служби базуються на спільних принципах публічної служби, зокрема, верховенства права, демократизму і законності, гуманізму, гласності, рівному доступі громадян до служби, професіоналізмі, компетентності, пріоритеті прав і свобод людини і громадянина, правової і соціальної захищеності службовця, позапартійності.

Водночас служба в органах місцевого самоврядування характеризується і специфічними рисами та принципами: служіння не народові України в цілому або державі, а територіальній громаді, поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування; самостійність кадрової політики в системі місцевого самоврядування, правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; фінансове та матеріальне забезпечення за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів [6].

Як специфічна форма реалізації належної народів владимісцевого самоврядування [9]:

1) має особливого суб'єкта б територіальну громаду, тобто жителів села чидобровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та

міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;

2) займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою).

3) має особливий об'єкт управління б питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Характер процесів, що відбуваються в суспільстві, потребує не оновлення традиційних державно-управлінських відносин, які стали на шляху створення громадянського суспільства, а радикального перетворення змісту діяльності щодо здійснення державною владою функцій державного управління, а також процесуальних аспектів державно-управлінських процесів [2, с.138].

Значною передумовою впровадження регіонального менеджменту є розмежування функцій і повноважень між державними органами регіонального управління й органами місцевого самоврядування. Управління регіоном мусить базуватися на певних принципах, мати певні завдання, але сформовані передумови впровадження регіонального менеджменту не можуть створити ефективного середовища функціонування регіону без наявності кваліфікованих менеджерів, спроможних ефективно реалізувати систему управлінської діяльності в регіоні.

1.2. Нормативно правові засади розвитку місцевого самоврядування

Конституція України від 28 червня 1996 року розмежовує державну службу і службу в органах місцевого самоврядування як відносно самостійні форми публічної служби. Відповідно, службу в органах місцевого самоврядування не можна розглядати як частину державної служби, а службовців органів місцевого самоврядування – як державних службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування. Це випливає з тих положень Конституції України, в яких місцеве самоврядування закріплюється як особлива форма публічної влади [10].

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні зсади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Згідно із діючим Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» служба в органах місцевого самоврядування є професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратів, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів. А посада в органах місцевого самоврядування — це передбачена законодавством України, статутом від повідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень.

Унормовано також особливості посад, які на відміну від посад державних службовців поділяються на: виборні посади, на які особи обираються територіальної громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, призначення на які здійснюється відповідним головою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) передбачено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими [14].

Пунктами 1 і 2 ст. 213 КУпАП визначено, що справи про адміністративні правопорушення підпорядковані адміністративним комісіям при виконавчих комітетах сільських, селищних та міських рад і їх виконавчим комітетам. Незважаючи на різноманітність складів правопорушень, які мають право розглядати органи місцевого самоврядування, завдання порушення таких справ одне. Воно полягає у своєчасному, всебічному, повному й об'єктивному з'ясуванні обставин кожної справи, у вирішенні її в точній відповідності закону, в забезпеченні виконання винесеної постанови (рішення), у виявленні причин та умов, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень, а також у запобіганні правопорушенням, у вихованні громадян у дусі додержання законів та у зміцненні законності. Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення органам місцевого самоврядування зумовлена тим, що саме тут приймається акт, яким компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру відповідальності. Відповідно, й усі етапи цього процесу, регламентовані ст. 278–286 КУпАП, набувають важливого юридичного значення.

Ключовим завданням реформування місцевого самоврядування є зміцнення спроможності територіальних громад ефективно діяти задля забезпечення належного рівня і якості життя громадян, поступального розвитку економіки, зростання соціально-економічних показників, добробуту населення тощо. Необхідно створити таку систему місцевого самоврядування, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння громаді. Ця система місцевого самоврядування буде підконтрольна громаді, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

1.3. Світовий досвід розвитку місцевого самоврядування

В Європейській хартії місцевого самоврядування визначення муніципальної служби відсутня, проте з тлумачення ст. 6 можна з'ясувати, що муніципальний службовець позначається синонімічно поняттю державний службовець. Стаття 6 Хартії не проводить поділу між особами, які займаються

вирішенням питань місцевого самоврядування, на державних службовців і муніципальних службовців, а відносить їх до категорії найманих службовців за рішенням громадських питань в урядах територіальних одиниць структур держав. Тобто муніципальний службовець - це державний службовець, який працює в органах місцевого самоврядування [5].

Характерною особливістю розвитку законодавства з питань державної служби в іноземних державах є те, що при загальній тенденції оновлення законів рідко вносяться фундаментальні зміни. Для більшості іноземних держав характерна велика кількість нормативних правових актів, що регулюють державну службу. У ряді зарубіжних країн правову основу діяльності чиновників складають комплексні закони.

Так, у Франції базовими вважаються два закони і їх положення поширюються на всі категорії чиновників - державних, комунальних і департаментських агентів. Поряд із загальними нормативними актами діють і положення, що регламентують порядок проходження служби в адміністративних департаментах.

Розвиток населених пунктів повинний впливати із їх ролі в національній системі розселення, відповідати функціональному призначенню і здійснюється – на підставі містобудівної документації загального і детального планування: генеральних і детальних планів. У Білорусії процес СПТ здійснюється відповідно до типології населених пунктів. Виділяють наступні види стратегій:

а) стратегія «стимулювання розвитку» призначена для поселень – «всієї урбанізації», до яких відносяться населені пункти, розташовані в зоні впливу транс'європейського транспортного коридору; «точки економічного росту» (Мінськ, Брест, Барановичі, Орша, Борисов, населені пункти регіонального і місцевого значення зони впливу транс'європейського транспортного коридору);

б) стратегія «Розвиток мінської агломерації» розроблена для населених пунктів, розташованих в приміській зоні м. Мінська (Мінськ, населені пункти регіонального і місцевого значення приміської зони м. Мінська);

в) стратегія «удосконалювання міського середовища» (Гродно, Могильов, Лида, Пінськ, Полоцьк – Новополоцьк, Солигорськ, Бобруйськ, Мозир, Слуцьк, Калинковичи) припускає розробку системи заходів для удосконалювання наявного виробничого комплексу, його технічне переозброєння, без яких-небудь великих структурних змін, розвиток соціальної інфраструктури, шляхом виконання відбудовних, реконструктивних заходів, заходів зв'язаних з поліпшенням міського середовища, підвищенням її привабливості, з формуванням міст як центрів, що організують і обслуговують навколишні території і поселення [35].

У Польщі накопичено достатньо досвіду в галузі СПТ. На регіональному рівні (воєводства) реалізуються функції виконання програм регіонального розвитку, моніторинг екологічної та економічної ситуації в регіоні, розбудова прикордонної і митної інфраструктури тощо. На локальному рівні (гміни) через органи місцевого самоврядування забезпечується функціонування закладів регіональної виробничої і соціальної інфраструктури, передусім місцевого транспорту, підприємств комунального господарства, закладів охорони здоров'я, початкової освіти, культури тощо [9]. Одним із важливих положень, яке запроваджено у сучасній Польщі, є урахування суспільних інтересів у процесі планування. Зазначене положення знаходить своє відображення як на етапі підготовки та затвердження місцевих планів радами гміни, так і в прийнятті рішень про передумови середовища для залучення інвестицій, визначенні умов забудови та освоєння територій.

Основним планом, що регламентує територіальний розвиток у Франції, є «Регіональний план соціально-економічного розвитку та устрою територій». У відповідності з законом від 29 липня 1982 року країні укладаються планові контракти між державою і регіонами. При зміні 69 політичних та економічних умов вони є засобом оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади. Вони здійснювалися паралельно з «деконцентрацією» щодо представників держави регіонах і децентралізацією до регіональної влади [5].

В даний час регіональна політика в Німеччині є невід'ємною частиною національної економічної політики. Метою національної економічної політики є забезпечення однакової участі структурно слабких регіонів в економічному розвитку країни. Але головна відповідальність за проведення регіональної політики лягає на землі і райони. В 1969 року сформувався національний інструмент узгодження політики між землями і федеральним рівнем – Спільна Задача Допомога, яка надається GA, спрямована тільки на певні території, виділені для підтримки. Карта подібних територій узгоджується Плановим комітетом GA і затверджується Європейською комісією [14].

Отже, сьогодні більшість європейських країн, які серйозно заклопотані проблемами економічного, соціального та екологічного розвитку, розробляють ті чи інші документи комплексного характеру, що дають можливість деякою мірою скоординувати цю діяльність.

В якості закордонного досвіду, який можливо використовувати в Україні, запропоновано: формування «полосів росту», інтегрованих з регіональними та світовими ринками; пріоритетний розвиток міст-лідерів і опорних міст; будівництва стратегій розвитку населених пунктів у відповідності із їх роллю в національній системі розселення; розробка інноваційних стратегій розвитку територій; укладання угод між регіональними та місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Характеристика місцевого самоврядування в Україні

Систему місцевого самоврядування можна визначити як сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження.

Органи місцевого самоврядування — це структурно-організовані колективи службовців або одного службовця, що наділяються владою у системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень. Це виборні й інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення і не входять до системи органів державної влади.

Посадовими особами місцевого самоврядування є особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (рис.2.1.)

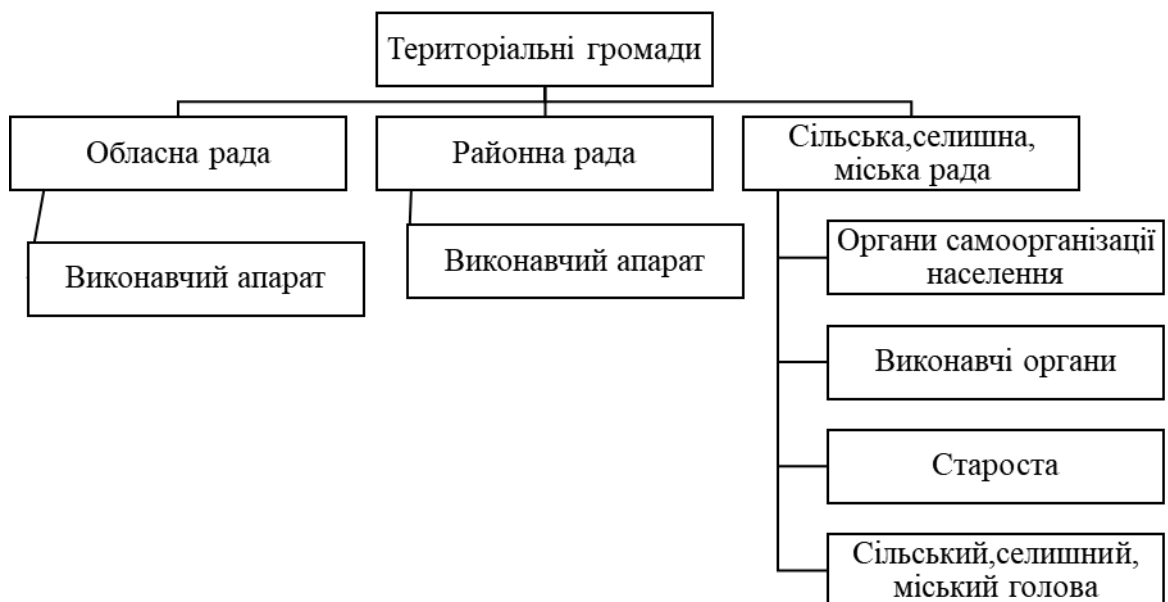


Рисунок 2.1 – Система місцевого самоврядування в Україні

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду:

- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- районні (в місті) ради, які створюються у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади або міської ради;
- органи самоорганізації населення.

Представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. З урахуванням особливостей адміністративно-територіального устрою нашої держави система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів:

- базовий — сільські, селищні, міські ради (надалі - місцеві ради);
- регіональний — районні та обласні ради

Обласні та районні ради не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України [10] не визнає таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкт місцевого самоврядування.

Обласні та районні ради – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією та чинними законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радам.

Органи самоорганізації населення – це також представницькі органи і є природним доповненням та елементом системи місцевого самоврядування. Органи самоорганізації – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України від 11 липня

2001 р. „Про органи самоорганізації населення”. Органами самоорганізації населення є [25]:

- будинкові, вуличні, квартальні комітети;
- комітети мікрорайонів;
- комітети районів у містах;
- сільські, селищні комітети.

Одним із прикладів створення таких органів самоорганізації є кондомініуми (об'єднання власників).

Для депутатів місцевих рад утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією як задля залучення найбільш активної частини населення мікрорайону (вулиці, будинку), так і для формування проектів і програм місцевого розвитку. При цьому для їх фінансування чи ресурсного забезпечення можуть бути використані найрізноманітніші джерела: місцевий бюджет; кошти спонсорів і меценатів; інвестиції; внутрішні ресурси громади; кошти грантових проектів та міжнародних фондів технічної допомоги.

Типовими напрямками діяльності органів самоорганізації населення є: благоустрій і озеленення; узаконення прибудинкових територій і зелених зон місцевими нормативними актами ; сприяння утворенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ); санітарна очистка та утилізація твердих побутових відходів (ТПВ); розвиток комунальної інфраструктури та технічних інженерних мереж; підвищення якості та створення конкурентного ринкового середовища у наданні комунальних послуг; вдосконалення руху громадського транспорту; ремонт доріг і внутріквартальних територій; вирішення екологічних проблем; розв'язання проблем облаштування дитячих площадок, внутріквартальних місць відпочинку і скверів; створення клубів за інтересами; покращення громадського правопорядку та вирішення проблем дитячої бездоглядності; формування мережі закладів торгівлі, громадського харчування і послуг [24].

Виконавчі органи місцевого самоврядування – органи, які, відповідно до Конституції України [10] та Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” [30], створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених законами.

До виконавчих органів належать виконавчий комітет ради, а також відділи, управління, департаменти та інші виконавчі органи, які можуть створюватися сільською, селищною, міською, районною у місті радою у межах затверджених нею структури та штатів, з метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад (ст. 54 закону).

Ще одним елементом системи місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова, який відповідно до ст. 12 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об’єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Посадова особа органів місцевого самоврядування — особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

У зв’язку з прийняттям Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» і його імплементацією, до системи місцевого самоврядування додали ще один елемент – старосту. Це посадова особа, яка вводить у населених пунктах, які увійшли до об’єднаної територіальної громади і не мають своїх місцевих рад. Натомість є староста, який за посадою входить до виконавчого комітету місцевої ради відповідної об’єднаної громади і виконує передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30] повноваження.

2.2. Повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування

Повноваження місцевого самоврядування- це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування[10].

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста [10]:

- безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. (Додаток Б).

Статут територіальної громади в певному сенсі є конституцією цієї громади, несхожою на аналогічні документи для інших громад. Тому вимога «в межах, визначених чинним законодавством України» не означає, що в статуті не можуть бути відображені ті специфічні і характерні взаємовідносини у даній громаді та ОМС, які притаманні лише їм і виражають волю цієї громади. Підфункціями статуту розуміють регуляторний і реформаторський вплив на

різні сфери життя територіальної громади. Зокрема, виділяють такі його функції [6]:

- легітимізація громади та її суб'єктів;
- визначення умов для ефективного публічного управління в громаді;
- встановлення загальних норм і правил взаємовідносин між суб'єктами громади;
- встановлення правового поля діяльності для суб'єктів громади;
- забезпечення системного управління і стратегічного планування розвитку громади;
- створення передумов реформування задля покращення рівня і якості життя жителів громади;
- визначення прав, свобод і обов'язків, а також – гарантій, системи відповідальності та способів захисту для суб'єктів громади.

Відсутність статуту територіальної громади фактично робить її не ідентифікованою, невизначеною, офіційно та інформаційно-промоційно не закріпленою у правовому та інформаційному полі серед інших громад. Серед іншого, це, зокрема, створює проблеми з поданням заявок на міжнародні конкурси проектів різноманітних програм технічної допомоги, в яких рада могла б виступити аплікантом заявки чи партнером проекту [6]

Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" [30], в галузевому законодавстві та в інших правових актах. Одночасно необхідно зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. При цьому Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

Обласна державна адміністрація здійснює державний контроль за:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- використанням та охороною земель лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- додержанням архітектурно – будівельних норм, правил і стандартів;
- додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживача;
- додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію.

Напрямами діяльності об'єднаної територіальної громади (на прикладі Веселівської селищної територіальної громади) є наступні:

- взаємовідносини органів та посадових осіб територіальної громади з органами виконавчої влади, діяльність яких поширюється на територію громади, базуються на засадах співробітництва та взаємодопомоги з

метою забезпечення здійснення завдань соціально-економічного та культурного розвитку громади, її населених пунктів та реалізації на території громади завдань і повноважень виконавчої влади в інтересах територіальної громади;

- планування розвитку громади (Генеральний план розвитку населених пунктів громади та Стратегічний плану соціально-економічного та культурного розвитку громади);
- проведення місцевих виборів та референдумів;
- контроль територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Продуктивність сільської економіки є запорукою фінансової самодостатності сільських громад, високого рівня життя та вирішення соціально-демографічних проблем. Продуктивна економічна діяльність сільської громади на основі ефективного використання місцевих активів формує своєрідне підґрунтя для послаблення процесів депопуляції, зменшення масштабів незворотної міграції та урбанізаційних прагнень сільського населення. Зі зміною технології й організації виробництва еволюціонує сільська поселенська мережа, посилюються процеси локалізації населення навколо високопродуктивних господарств і змінюється функціональність сільських поселень.

Сільська, селищна та міська ради наділені законом низкою повноважень, які можна поділити на установчі, нормативні та контрольні [26, с. 16–23]. До установчих повноважень належать повноваження щодо утворення постійних та тимчасових комісій ради, утворення виконавчих органів ради. До нормативних повноважень ради належить право на прийняття рішень нормативного характеру, які є обов'язковими до виконання на всій території юрисдикції ради, якщо вони прийняті відповідно до наданої законом компетенції та в межах своїх повноважень. До контрольних повноважень належить контроль над виконанням бюджету, діяльністю органів, утворених радою, чи посадових осіб, нею призначених

Повноваження ради територіальної громади визначені у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР[356]:

–Установчі та кадрові повноваження через призму ст. 26: утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій (п. 2), утворення виконавчого комітету, визначення його чисельності, затвердження його персонального складу, внесення змін, його розпуск (п. 3); обрання та звільнення з посади секретаря ради (п. 4); затвердження за пропозицією голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів (п. 5); утворення інших виконавчих органів ради за поданням голови (п. 6); прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом (п. 16).

–Нормативні повноваження: ухвалення рішень нормативного характеру, від регламенту ради (п. 1) до рішень у сфері бюджету, соціально-економічного розвитку громади: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та інших цільових програм (п. 22, ст. 26); затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту про його виконання (п. 23); встановлення місцевих податків та зборів, прийняття рішень про надання пільг по них (п.п. 24, 28); утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди (п. 25); встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 29); прийняття рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунального майна, які не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до

об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності (п. 30); вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 34); затвердження відповідно до Податкового кодексу України ставок земельного податку (п. 35); вирішення питань про надання/скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п. 36).

– Контрольні повноваження: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради (п. 9); прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (п. 10); заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує (п. 11); скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (п. 15) []

Отже, звідси зрозуміло, що місцева рада може своїми рішеннями або створити у територіальній громаді кращі умови для її розвитку, відкрити дорогу діяльності малого бізнесу, що дасть змогу збільшити не тільки надходження до місцевого бюджету, але й доходи домогосподарств, які стали джерелом цих бізнесів, або ж навпаки привести громаду до занепаду. Варто також зауважити, що рада об'єднаної територіальної громади (ОТГ) по суті серйозно відрізняється від міської чи сільської ради, яка сформована на основі одного-двох поселень.

Сільський, селищний, міський голова організує роботу представницького органу місцевого самоврядування, здійснює оперативно-розпорядчі функції, підписує рішення представницького органу, представляє

інтереси територіальної громади [45, с. 379; 271; 290; 404]. Аналізуючи адміністративно-правові засади діяльності міських голів, Ю. Кириченко виділяє представницьку, організаційно-розпорядчу, дозвільно-реєстраційну, контрольну та номінаційну функції. При цьому наголошується на тому, що оскільки міський голова є посадовою особою органу місцевого самоврядування й очолює виконавчий комітет міської ради, то він ще й у повному обсязі здійснює функції керівництва: програмування, розпорядництво, нагляд та координацію дій підлеглих, стимулювання та виховання кадрів органів місцевого самоврядування [194, с. 22].

Існує ще одна класифікація функцій суб'єктів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських голів), яка пропонується Ю. Бальцієм. Він поділяє їх за наступними критеріями:

–За об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної діяльності; предметами відання, якими є певні сфери місцевого життя (політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна). Залежно від сфери реалізації цих функцій, їх можна поділяти на внутрішні та зовнішні;

–За суб'єктами, тобто відповідно до соціально-економічних, демографічних та правових особливостей здійснення місцевого самоврядування (функції сільських голів, функції селищних голів, функції міських голів, які у свою чергу можна диференціювати на функції міських голів малих, середніх і великих міст України та функції голів міст Києва та Севастополя, які володіють спеціальним статусом);

–За способами, засобами і методами муніципальної діяльності міського голови: систему технологічних (процесуально-організаційних та процесуально-правових) функцій цього суб'єкта, що спрямовані на практичне здійснення муніципальної діяльності (інформаційна, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова та інші технологічні функції) [29, с. 10].

На думку Ю. Бальція, міський голова є одноосібним суб'єктом, який відповідно до законодавства покликаний здійснювати реалізацію публічної самоврядної (муніципальної) влади. Міський голова в системі місцевого

самоврядування посідає одне з центральних місць як у статутарному, так і у функціональному аспектах, оскільки він є головною посадовою особою міської територіальної громади, що виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, нею утворений та підзвітний цій громаді [29, с. 12–13].

Виконавчий орган місцевого самоврядування забезпечує реалізацію демократично виражених місцевих інтересів та певних функцій виконавчої влади. Наявність таких органів у період проведення реформ у будь-якій державі має важливе значення. Саме на ці органи покладаються функції оперативно-розпорядчого характеру, які складаються з дій із виконання законів держави і рішень представницьких органів місцевого самоврядування. Можна виділити такі функції цих органів: визначення, облік і прогнозування потреб населення, аналіз способів їх задоволення; визначення, облік і прогнозування муніципальних ресурсів, аналіз їх стану, їх оновлення і доповнення; аналіз і структуризація встановлених перед органом управління загальних завдань, з'ясування, які необхідні для їх вирішення ресурси, підготовка специфікованих вимог до системи інформаційного забезпечення; генерування і аналіз різних варіантів дій, вибір цілей, оптимізуючих стратегію самоврядування та розробка відповідних програм; контроль за ходом виконання програм і видання коректуючих команд; контроль за досягнутою ефективністю та коригування програм за ходом їх виконання [45, с. 382–383; 33; 270].

Отже, територіальна організація публічної влади в Україні – це історично, економічно, географічно і культурно зумовленої та установлені Конституцією та законами України, на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації та децентралізації, система публічної влади на місцях, яка передбачає ефективне здійснення державної влади і функціонування місцевого самоврядування згідно з системою адміністративно-територіального устрою України.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА ДОСЯГНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Здобутки та перспективи розвитку місцевого самоврядування

Важливими актами у створенні правової основи для децентралізації влади стали Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» [30].

Вагомим кроком на цьому шляху є прийняття Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Метою Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [26].

На шляху виконання завдань першого етапу 17 червня 2014 року було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», а у лютому 2015 року підготовлено до нього практичний коментар Інститутом громадянського суспільства у співпраці з Програмою Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в рамках реалізації Плану заходів щодо впровадження положень даного Закону. Мета прийняття даного Закону – це створення умов для реалізації наявними в Україні територіальними громадами конституційного права на об'єднання своїх ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Кабінет міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих

органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Однак така взаємозалежність потребує визначення та запровадження дієвого фіскального механізму та механізму перерозподілу, в іншому разі існує реальна загроза надмірної поляризації та зростання диспропорцій між економічно розвинутими містами та рештою території країни [21].

У вересні Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [24], згідно якого Україна бере на себе зобов'язання створити умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії. Тепер вказаний Додатковий протокол є частиною національного законодавства, як і Хартія [5]

У зв'язку з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. [18], Державна фіскальна служба України прийняла Інформаційний Лист «Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів» [23], в якому конкретизує положення Закону щодо підвищення фінансової спроможності місцевих рад, визначаючи перелік місцевих податків (податок на майно та єдиний податок) і місцевих зборів (збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір). На другому етапі реалізації Концепції було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики» [20], що створює законодавчі основи для реалізації

нової державної регіональної політики, які повинні охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

На цьому ж етапі було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [19], який визначає конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало.

Безпосередньо для оцінки реформи децентралізації, ймовірно, більш показовим є рейтинг областей від Міністерства регіонального розвитку України, в якому визначалась інтенсивність процесів добровільного об'єднання громад станом на 10 травня 2019 року (Додаток А).

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких принципів: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності. Базовим принципом є добровільність, чому будуть передувати механізми створення стимулів для об'єднання одиниць місцевого самоврядування. Таким чином, децентралізація – це запорука ефективного територіального розвитку, шлях до демократизації, дійсного народовладдя.

На етапі безпосередньої реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні маємо новостворену законодавчу базу для здійснення прав територіальних громад на місцях, яка відповідає вектору європейського розвитку місцевого самоврядування. Процес реформування місцевого самоврядування є комплексним та потребує подальшого багатоаспектного підходу до розробки та реалізації змін поточного законодавства України у цій сфері.

3.2. Проблеми розвитку місцевого самоврядування

Спостерігається дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування. Щоб уникнути конфлікту між системою органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, необхідно створити чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та утворення на новій територіальній основі громад, здатних вирішувати всі питання місцевого значення, щоб органи виконавчої влади були звільнені від виконання невластивих їм функцій. Такий процес уже розпочався в Україні й матиме позитивні наслідки вже в найближчій перспективі. Передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів та надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень, виходячи з місцевих особливостей.

Результати дослідження виявили, що у населення виріс рівень позитивного сприйняття реформи. Жителі громад відзначають реальні зміни якості життя в сфері публічних послуг. Відзначається активізація у населення інтересу щодо питань життєдіяльності своєї території та зростання бажання співпрацювати та контролювати владу. Дане дослідження виявило й слабкі сторони, які громади мають сьогодні [9] (Рис.3.1.).

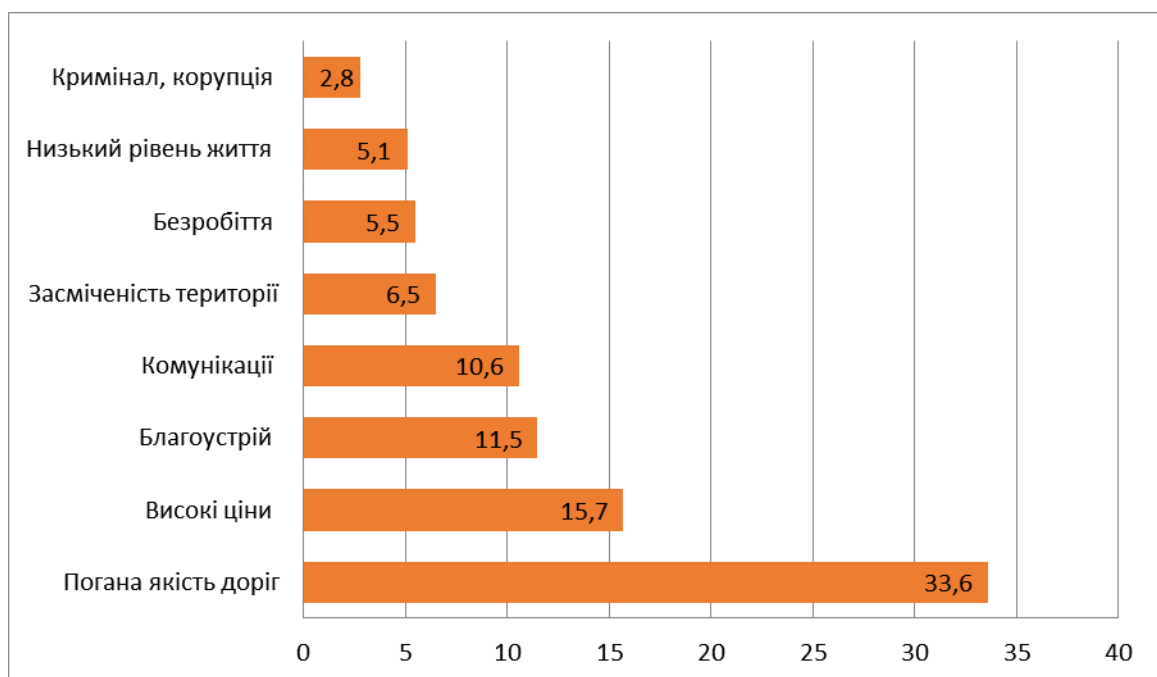


Рисунок 3.1 – Основні проблеми громад

Соціально-економічний розвиток місцевого самоврядування має такі недоліки:

- екологічне навантаження, спричинене техногенними процесами, величезне, що посилює екологічні проблеми;

- значна концентрація галузей в регіоні, які є найбільш шкідливими для навколишнього середовища;

- високе споживання виробничих ресурсів та енергії та велика амортизація основних фондів;

- в індустріальних парках переважають галузі, що виробляють продукти проміжного споживання, які споживають велику кількість енергії та матеріалів, мають низьку ефективність і не можуть забезпечити загальну додану вартість;

- низька інноваційна діяльність, слабка впровадження нових технологій та зменшення інвестиційної діяльності у матеріальне виробництво та розвиток бізнесу;

- низька збутова мережа, інфраструктура переробки та зберігання сільськогосподарської продукції не є досконалою.

Основною проблемою на ринку праці:

- рівень безробіття зростає, рівень зайнятості падає, бракує якісних робочих місць із гідними умовами та зарплатою;

- є проблеми з безробіттям серед молоді в сільській місцевості;

- незбалансований попит та пропозиція робочої сили на ринку праці та дефіцит робочої сили;

- значна кількість нелегальної зайнятості та "тіньової" заробітної плати;

- згідно з європейськими стандартами рівень заробітної плати є недостатнім, що призводить до недостатньої мотивації до легальної роботи.

Результати дослідження дали змогу виокремити основні аспекти щодо освітніх потреб жителів. По-перше, загальною тенденцією є розуміння значущості ролі освіти впродовж життя, пріоритетність освітньої діяльності незалежно від віку, рівня та профілю попередньої освіти, характеру зайнятості, стажу роботи, матеріального стану чи району проживання.

Таке розуміння однаково актуальне як для забезпечення успіху в кар'єрі та підвищення шансів на ринку праці, так і для адаптації до життя після завершення трудової діяльності, соціальної інклюзії.

По-друге, за останнє десятиріччя зросла зацікавленість в отриманні освітніх послуг саме серед сільського населення регіону. Процеси децентралізації, що активно відбуваються сьогодні в Україні, виступили каталізатором цієї зацікавленості передусім у сфері громадянської освіти і будуть в подальшому формувати запит мешканців сіл і селищ на освітні послуги.

По-третє, виникла нагальна необхідність створення умов для оновлення знань та перекваліфікації, що пов'язано з ризиком конкурентоспроможності на ринку праці; з'явилася потреба у сучасних якісних освітніх продуктах, перш за все, серед самозайнятих осіб. При цьому затребуваними є освітні послуги спортивно-оздоровчого, художньо-естетичного, історикокультурного та психологічного напрямів. Важливою передумовою запровадження управління в ОТГ є розподіл функцій та повноважень між державними та органами влади місцевого самоврядування.

Розвинутість соціальної сфери відіграє роль активного притягувального чинника для населення, стимулу і зростання його кількості. Основними складовими соціальної сфери є діяльність і, відповідно, матеріально-технічні засоби та і організаційні форми її здійснення, що забезпечують – побутове культурне обслуговування населення, задоволення житлових потреб дошкільне виховання й освіти, охорону здоров'я, підготовку кваліфікованих кадрів спеціалістів і робочої сили і тощо.

Здійснений аналіз свідчить, що недостатньо науково обґрунтовані, недосконало розроблені та схвалені перспективні плани формування територій громад, не стали надійним запобіжником формування неспроможних громад. Поява значної кількості низькоспроможних ОТГ свідчить про роль суб'єктивного чинника, вплив агробізнесу, великих забудовників тощо на реалізацію реформ в Україні, недостатній рівень кваліфікації експертного середовища та науковців, які долучились до багаторічної роботи з формування

мов та проведення реформи і, як наслідок, низький рівень готовності суспільства до реформи, низький рівень готовності реалізовувати реформи чиновниками, на яких була покладена відповідальність за проведення реформи децентралізації влади в Україні. Якщо в процесі проведення реформи не вдасться вирішити завдання формування спроможних ОТГ як нової базової одиниці АТУ України, то бажаних результатів суспільних перетворень в країні досягнуто не буде.

У процесі створення громад дуже пасивно себе поводять міста, в першу чергу, через небажання мерів йти на нові вибори. До того ж міста обласного значення й так знаходяться на прямих відносинах з державним бюджетом, тому вже скориставшись перевагами фінансової децентралізації, мери не мають раціональної мотивації ризикувати посадою і об'єднуватися з селами. Розконсервувати цей процес зможе прийняття Верховною Радою законопроекту № 6466, який автоматично прирівняє міста обласного значення до спроможних територіальних громад і дозволить сусіднім селам/ селищам приєднуватися до них без проведення перших виборів.

3.3. Вдосконалення системи місцевого самоврядування

Співробітництво в межах місцевого самоврядування може здійснюватися у наступних формах:

- 1) делегування одного із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- 2) утворення суб'єктами співробітництва спільного управлінського органу для спільного виконання законних повноважень;
- 3) формування суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних інфраструктурних об'єктів;
- 4) спільного фінансування суб'єктами співробітництва установ комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

5) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів.

Вплив децентралізаційних реформ на процеси модернізації державного управління соціальним розвитком регіонів містить чотири основні напрями (рис.3.2.). Кожен з перелічених напрямів має здійснюватися в контексті та з урахуванням вітчизняної практики реформ системи органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування.



Рисунок 3.2 – Форми впливу децентралізації

Самостійність і незалежність децентралізованої публічної адміністрації пов'язана з правом. Тільки право визначає відповідну систему органів; гарантує самостійність відповідних суб'єктів і окреслює межі їх компетенції; визначає механізми нагляду і контролю. Усі без винятку органи, підприємства, установи,

організації, інші суб'єкти зобов'язані діяти згідно з чинним законодавством. Отже, характерною ознакою децентралізованої моделі управління є визначення у законодавстві спеціальних переліків функцій і повноважень, що реалізуються відповідними органами самостійно і незалежно від інших органів (рис.3.3.)

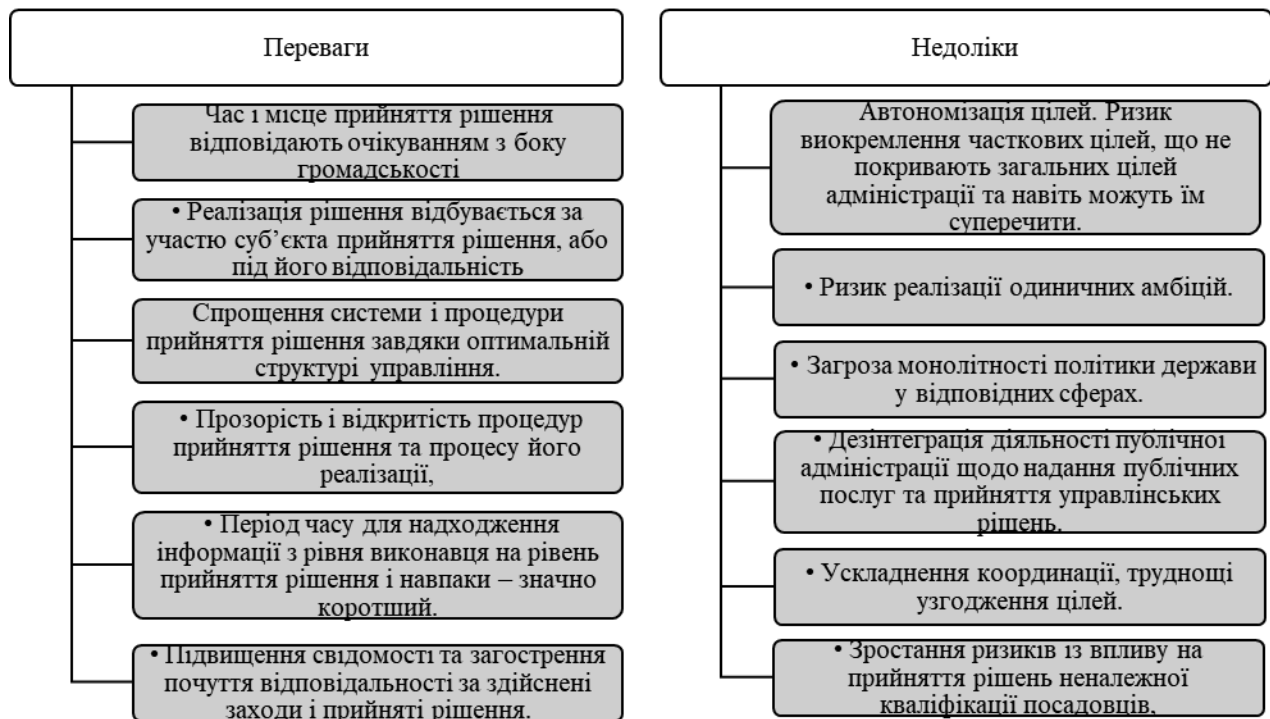


Рисунок 3.3 – Переваги та недоліки децентралізації

Основними шляхами впровадження реформ з децентралізації в Україні є: 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; забезпечення розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення.

Розроблення перспективних планів необхідне для:

- належної реалізації державної політики у сфері територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою;
- запобігання формування дотаційних та неспроможних територіальних громад;
- стимулювання ОТГ, які утворилися не відповідно до перспективних планів, до подальшого об'єднання та утворення спроможних територіальних громад.

Формування ефективних вітчизняних основ місцевого самоврядування можливе лише за умови приведення конституційно-правових засад організації та функціонування місцевого самоврядування у відповідність до європейських стандартів, закріплення належних гарантій реалізації територіальними громадами форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення, які б стимулювали розвиток місцевої демократії, вдосконалення моделі організації влади на місцевому рівні на засадах децентралізації владних повноважень і субсидіарності. Необхідно враховувати історичний досвід державотворення та розвитку територій України, географічні, демографічні, соціально-економічні, конфесійні та інші особливості України, використовувати зазначені чинники на користь реформ. Важливо відмовитися від сліпого мавпування позитивного досвіду проведення такого роду реформ у державах Європи, населення і територія яких не співмірні з українськими (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Словенія, Чорногорія та ін.). Натомість позитивний досвід Польщі може бути зразком для України та допоможе уникнути помилок і прорахунків у запровадженні конституційних засад децентралізації публічної влади.

Необхідно наголосити на потребі в стратегії проведення реформ. Власне, в Україні на сьогодні вона визначена: 1) реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

2) внесення змін до Конституції України щодо засад децентралізації, зокрема шляхом розробки та подання на розгляд українського парламенту

іншої, більш модерної редакції конституційної реформи у сфері децентралізації;

3) прийняття законів України чи їх нових редакцій (про місцеве самоврядування; про місцевий референдум; про місцеві вибори; про службу в органах місцевого самоврядування та ін.);

4) затвердження на законодавчому рівні чіткої програми реалізації відповідних реформ, яка визначатиме їх суб'єктно-об'єктний склад, форми і час реалізації, очікувані результати

У країні варто відмовитися від пострадянської, частково ієрархічної (супідрядно-структурованої) системи місцевого самоврядування, від адміністративної, фінансової та майнової монополії держави на місцевому рівні. Важливо подолати і пострадянську ментальність чиновників, котрі прагнуть управляти з Києва усіма суспільними процесами в найвіддаленішому селі. Цьому сприятимуть насамперед:

1) модернізація системи локальних форм електоральної та партисипаторної демократії;

2) запровадження дієвих механізмів фінансової децентралізації

Щоб уникнути конфлікту між системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідно створити чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та утворення на новій територіальній основі громад, здатних вирішувати всі питання місцевого значення, щоб органи виконавчої влади були звільнені від виконання невластивих їм функцій. Такий процес уже розпочався в Україні й матиме позитивні наслідки вже в найближчій перспективі.

Отже, узагальнення теоретичних доробків зарубіжних та вітчизняних фахівців дають підстави стверджувати, що децентралізація це такий спосіб організації публічної влади, така система управління, за якої держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері

структурам локального або регіонального рівня; це спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між різними рівнями управління, більшість з яких передається з рівня центральних органів влади на рівень нижчий і стає їх власним завданням та повноваженнями.

ВИСНОВОК

Місцеве самоврядування багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно, а саме як: відповідна засада конституційного ладу України, специфічна форма народовладдя; права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення

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.

Основними законодавчими актами, які регламентують процес децентралізації є Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», а також постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» та «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад».

Україна перейняла таку тенденцію розвитку місцевого самоврядування в Європі як укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Цей процес повинен сформувати достатню територіальну, демографічну та матеріально-фінансову основу для утримання комунальних закладів у належному стані. Проте варто зазначити, що таке укрупнення чітко регламентоване. У результаті реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об'єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною

процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі, виконавчими органами рад. Реформування має сприяти поліпшенню життя українських громадян, розбудови правової, сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

В сучасних умовах господарювання основними цілями стратегії розвитку регіонів повинні бути: забезпечення сталого розвитку регіону в цілому; підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного та фінансового потенціалу; розвиток людського і трудового потенціалу регіону; розвиток міжрегіонального та міжнародного (для прикордонних регіонів) співробітництва; створення інституційних умов регіонального розвитку та ін.

Необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України (область, район, громада – із забезпеченням спроможності місцевого самоврядування); передача функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бодак Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Держ. ВНЗ "Ужгород. нац. ун-т". Ужгород, 2017. 237 с.
2. Гладій В.І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України: дис. ... канд. політ. наук. Івано-Франківськ, 2015. 238 с.
3. Головка К.В. Систематизація муніципального законодавства України: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук. Ужгород, 2019. 429 с.
4. Гончарова К. А. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування: постановка питання. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» : збірник наукових статей. Чернівці, 2019. No 3. С. 32-40
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. No 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. No 38. Ст. 24
6. Ідесіс І. В. Процесуальні питання прийняття міських статутів: рецепція європейського досвіду. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2020. No 4. С. 396-399
7. Кісловський А.В. Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра філософії. Запоріжжя, 2020. 244 с.
8. Ключковський Ю.Б. Концепція територіальної громади в умовах муніципальної реформи. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України*: 2019. С. 88-91
9. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харківю 2017. 20 с.

10. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
11. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 1. С. 296 – 306.
12. Кравченко В.В., Бедрій Р.Б., Гірняк В.О. Муніципальне право України у визначеннях та схемах: навчальний посібник. Вінниця: ТОВ «ТВОРИ», 2019. 144 с
13. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. Київ: Атікаж 2003. с.118.
14. Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17 – 27.
15. Лукша О.В., Федів І. О. Місцеве самоврядування в Україні. Посібник-порадник для депутатів місцевих рад. URL: <http://maryinskarada.gov.ua/upload/content/5454905cdfbd3ebab04456208f1bf29b.pdf>
16. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2018. № 1. С. 55-59
17. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / за заг. ред. дпроф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ. 2014. 128 с.
18. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81-89
19. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 1. С. 283 – 289.

20. Нестор В.Р. Самоврядування у містах України та Сполученого Королівства Великобританії і Північної Ірландії: конституційно-порівняльний аналіз. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 388 с.
21. Нижник Н. Р., Мосов С. П. Теоретичні аспекти державного управління : монографія. Чернівці : Технодрук, 2011. 248 с.
22. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 5. С. 30 – 34.
23. Панова В. Є. Національний та регіональний рівні прийняття рішень у країнах ЄС. *Держава і право*. 2014. № 42. С. 755 – 763.
24. Парламентські процедури: посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. Волинський ресурсний центр / Василь Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с.
25. Про органи самоорганізації населення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
26. Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL:: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
27. Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
28. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
29. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
30. Про місцеве самоврядування в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
31. Про особливості встановлення ставок з місцевих податків та зборів: інформаційний лист Державна фіскальна служба України № 722/5/99-99-19- 01-

01-16 від 16.01.2015 р. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovizmini2015/informatsiya/63482.html>.

32. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» № 1664-VII від 02.09.2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18>.

33. Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

34. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. Офіційний вісник України. 2014. № 30. С. 18.

35. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. *Демократичне врядування*. 2013. № 12. С. 10 – 20.

36. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2016. 736 с.

37. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник. К. : ТОВ «Софія». 2012. 120 с.

38. Чернеженко О.М. Місцеве врядування: територіальні місцеві органи влади. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*. 2019. С. 22–25

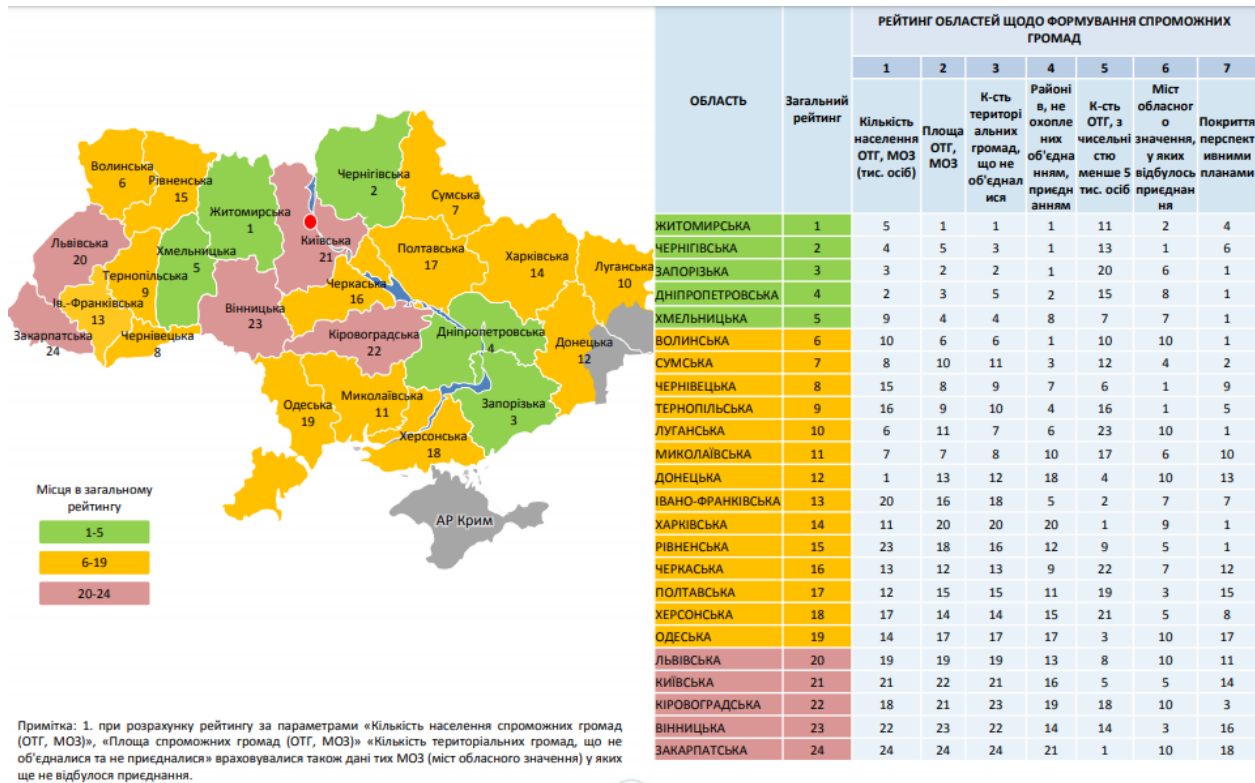
39. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія. Київ : Ліра-К. 2018. 380 с.

40. Чернеженко О.М. Основи Європейської конституційної моделі місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 2 (76). С. 120–127.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Формування спроможних громад в Україні



ДОДАТОК Б

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

Групи	Гарантії. Права, закріплені в нормах
Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування.	визнання і гарантування місцевого самоврядування (стаття 7); •здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5); •самостійність місцевого самоврядування, його органи не входять до системи органів державної влади (статті 5, 140); •визнання і рівний захист всіх форм власності, включаючи і комунальну власність (ст. 13); •зобов'язаність органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19)
Норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина	право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або ін-шою захищеною законом таємницею (ст. 32); •право громадян брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38); •право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); •право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39); •право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого

	самоврядування (ст. 40); •право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41); •право громадян на соціальний захист, яке гарантується створенням мережі комунальних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46);
Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.	порядку призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 85); •підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ст. 118); •обов'язку місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (ст. 119); •складу представницьких органів місцевого самоврядування та принципів їх формування (ст. 141); •матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (ст. 142); •державної підтримки місцевого самоврядування (ст. 142); •предметів відання та повноважень місцевого самоврядування (ст. 143); •можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143); •права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими на відповідній території (ст. 144);
Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування.	заборони займатися підприємницькою діяльністю для посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування (ст. 42); •підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (ст. 144); •судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 145)