**Зміст**

ВСТУП 8  
РОЗДІЛ 1. ІСТОРИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 10

1.1. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: історія та сучасність 10

1.2. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади 25

1.3. Децентралізація публічної влади в умовах життєвих загроз національній державності 34

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

ТА ЇХ КОНКРЕТИЗАЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ 38

* 1. Принцип субсидіарності та організація публічної влади 38
  2. Принцип поєднання централізації і децентралізації публічної влади 46
  3. Децентралізація публічної влади та фінансове вирівнювання розвитку громад і регіонів 53
  4. Децентралізація публічної влади та окремі аспекти транскордонного співробітництва України 65

РОЗДІЛ 3.ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СТРУКТУРА МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ 80

* 1. Система органів влади на рівні громади 80
  2. Система органів влади районного (субрегіонального) та 89

регіонального рівня

3.3. Місцева публічна влада як ключовий суб’єкт децентралізації влади 100

ВИСНОВКИ 107

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ 111

ВСТУП

Після здобуття незалежності Україною постало питання про впровадження місцевого самоврядування та забезпечення децен­тралізації влади. Однак без передачі належних фінансових і мате­ріальних ресурсів реальну децентралізацію влади так і не вдалося впровадити. Це завдання значно ускладнила і донині існуюча цілком радянська система адміністративно-територіального устрою, яка із неналежним механізмом передачі фінансових ресурсів на місця аж ніяк не сприяє децентралізації влади.

На сьогодні питання децентралізації має спиратися на автентичну вітчиз­няну правову традицію, відповідно положення правових актів ма­ють бути досить чітко прописані з точки зору організаційних та про­цедурних аспектів відповідно до стандартів правової визначеності. Наприклад, цим стандартам мало відповідає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому значна питома вага приписів присвячена малопридатним для застосування переліку повноважень виконкомів місцевих рад замість чіткого регулювання організаційних засад та низки процедур у місцевому самоврядуванні. Дослідження окремих питань діяльності публічної адміністрації має враховувати певну іс­нуючу традицію і стиль управління, оскільки розуміння цих компо­нентів дає змогу зробити адекватні висновки стосовно визначення топіку основних проблем та вироблення варіантів рішень щодо їх подолання із відповідним алгоритмом дій. Виходячи із зазначеного дипломна робота переслідує такі мету, предмет і об’єкт дослідження.

Серед вітчизняних вчених, в роботах яких досліджувалися по­няття, сутність, види та форми децентралізації державної влади, те­риторіального устрою слід навести В. Авер’янова, М. Баймуратова, Є. Балацького, В. Борденюка, В. Кампо, І. Коліушко, М. Мниха, Н. Нижника, С. Осадчука, Н. Проць, Ю. Субботовича, С. Фролова, І. Чу­гунова та інших.

**Метою роботи** є розкриття особливостей проце­сів децентралізації влади відповідно до концепції мереживної побу­дови влади, згідно з якою здійснюється розподіл владних повноважень, окремі з яких делегу­ються інститутам громадянського суспільства задля захисту націо­нальних інтересів.

Відповідно до зазначеної мети в роботі вирішено такі основні завдання:

1. систематизовано основні теоретико-методологічні підходи до аналізу правових засобів участі органів державної влади та ор­ганів місцевого самоврядування на транс- і наднаціональному рівні властей та його впливу на організацію публічної влади в Україні;
2. розкрито вплив форми державності на розвиток транскор­донного, міжнародного співробітництва на місцевому та регіональ­ному рівні публічної влади;
3. визначено форми впливу процесів глобалізації і інтеграції на адміністративно-територіальну реформу, реформу адміністративних послуг в Україні та на реформу системи місцевого самоврядування в Україні;
4. визначено природу децентралізації влади, зокрема, особли­востей транскордонного співробітництва, взаємодії органів публіч­ної влади на національному, транскордонному і регіональному рів­нях, що закладає засади багаторівневої мережі публічної влади;
5. розкрито типові форми взаємодії між регіональними, загаль­нонаціональними рівнями публічної влади, а також у рамках тран­скордонного співробітництва;
6. проаналізовані питання теорії і практики децентралізації пу­блічної влади у взаємозв’язку з виконанням міжнародно-правових зобов’язань України на прикладах транскордонного співробітництва прикордонних адміністративно-територіальних одиниць держави.

**Об’єктом дослідження** виступає явище децентралізації влади у контексті процесів глобалізації та регіоналізації у постсоціалістичних країнах Центральної і Східної Європи.

**Предмет дослідження** складають правові засоби забезпечення децентралізації влади у контексті гарантій доступу кожної особи до якісних управлінських послуг та поглиблення європейської інтегра­ції України.

РОЗДІЛ 1.

ІСТОРИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: історія та сучасність

Місцеве самоврядування як одна з найважливіших засад конституційного ладу виступає також і принципом організації та функ­ціонування влади в суспільстві й державі. Ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачає, що принцип місцевого само­врядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по мож­ливості, у конституції країни. Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріпле­но ще в Конституції гетьмана Пилипа Орлика 1710 р. (підтверджува­лося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців, закласти основи сучасного місцевого самовря­дування [1, с.69-81]), а пізніше в Конституції УНР 1918р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому ха­рактеру радянської держави [2, с. 68].

Важливе наукове значення в питаннях дослідження історичних етапів змін адміністративно-територіального устрою нашої держави протягом XX століття є праця «Теоретичні та організаційно-правові засади формування самодостатніх місцевих (територіальних) гро­мад у контексті адміністративно-територіальної реформи» [2]. Так, її автор зазначає, що «до 1918 року устрій був трирівневим, за схемою «губернії - повіти - волості». 6 березня 1918 року Малою Радою було ухвалено Закон «Про поділ України на землі», відповідно до якого передбачалося поділити територію України на 32 землі, чому завадили революційні події того часу.

З 1923 року адміністративно-територіальний устрій ускладнив­ся і виглядав так: «губернії - округи - райони - сільради». У 1925 року губернії було ліквідовано, а система адміністративно-терито­ріального устрою знову стала трирівневою. На думку вченого, вве­дення в 20-х роках минулого століття районного рівня адміністра­тивно-територіального устрою не ґрунтувалось на якихось реальних потребах країни, а мало на меті створення вузлових пунктів реаліза­ції директив партії і радянської влади. У 1930 році було ліквідовано округи, а у 1932 році цей рівень системи адміністративно-територі­ального устрою відновлено у вигляді 5 областей.

Станом на 1 липня 1967 року систему адміністративно-терито­ріального устрою складали 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міських рад.

З 1991 року спостерігається тенденція до збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць на фоні зменшення кіль­кості їх жителів та загальної демографічної кризи. Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій України - це ієрархічна триступенева система організації одиниць адміні­стративно-територіального поділу країни, наділених у силу Консти­туції і законів публічно-владними повноваженнями: 1) Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом Київ і Се­вастополь; 2) адміністративні райони та міста обласного (республі­канського АР Крим) значення; 3) місцева рада базового рівня (село, селище, місто).

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

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування стано­вить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирів­нювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розви­ток малих міст і великих селищ [3].

Крім цього, не вирішеною проблемою є те, що на карті України є специфічні адміністративно-територіальні утворення, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територі­альних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіаль­ної громади, що створює проблему розмежування самоврядних прав різних самоврядних громад, що співіснують у межах однієї адміні­стративно-територіальної одиниці [2, с.71].

Конституція України 1996 р. у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принци­пами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування, що означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самовря­дування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

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

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самовряду­вання у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, на­дання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адмі­ністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територі­ях (далі - публічні послуги).

Слід також зазначити, що, з іншого боку, реалізація конститу­ційного права на місцеве самоврядування в Україні і не може задо­вольняти потреби суспільства, оскільки стикається з серйозними перепонами. Не зважаючи на те, що за Конституцією України міс­цеве самоврядування формально відокремлене від державної влади, місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адмі­ністрації, територіальні підрозділи міністерств та відомств) намага­ються втручатися у справи органів місцевого самоврядування, а й іноді й керувати ними. Головним чином, це відбувається через недо­сконалість національного законодавства у цій сфері. Мають місце й інші вади на шляху до реального самоврядування та самостійності територіальних громад у «вирішенні питань місцевого значення», що, зокрема, передбачено Конституцією України.

Все більше експертів сходяться на думці, що держава вже не може нормально функціонувати у тому вигляді системного управ­ління, який діє сьогодні. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентра­лізації влади - передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні пу­блічного управління. Децентралізація виступає однією з форм роз­витку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститу­тів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу дер­жави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегу­ляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків - армію, міліцію тощо.

Важко не погодитися з думкою про те, що потреба здійснення децентралізації в Україні протягом усіх років незалежності неодно­разово декларувалася, однак кардинальних змін у цій сфері практич­но так і не відбулося. І на те було багато об’єктивних і суб’єктивних причин, а саме [4,с.2]:

1. непослідовність, а часто й небажання центру змінювати наявну модель державного управління й місцевого самоврядування;
2. недостатня спроможність органів влади забезпечити адекват­ну участь народу в управлінні суспільно-політичними й сус­пільно-економічними процесами в державі;
3. слабкий розвиток інститутів місцевого самоврядування, їхня неефективна діяльність та неспроможність повноцінно здій­снювати самоврядні функції на рівні громади, району, регіону;
4. неефективна система служби в органах місцевого самовряду­вання та низький рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування;
5. низький загальний рівень компетентності службовців місцево­го самоврядування (так, частка службовців місцевого самовря­дування, котрі мають вищу освіту, традиційно становить близь­ко двох третин, а в аграрних областях - менш як половину);
6. наявність диспропорцій у економічній та інших галузях роз­витку територій між промисловими Півднем і Сходом та аграрним Заходом;
7. низьке бюджетне фінансування, недосконалість механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень терито­ріальної громади, відставання економічної основи здійснення децентралізації від правової тощо.

Наразі ми успадкували систему влади, яку можна назвати од­ним словом «централізація». Концентрація влади в одній інстанції, максимальна передача фінансів «нагору», їх перерозподіл «вниз» в ручному режимі, а, отже, повна залежність територій від центру. Розбалансована система місцевого самоврядування призвела до слабкості громад. На жаль, вирішення більшості питань як на дер­жавному, так і місцевому рівнях здійснюється через корупційний чинник. Держава змушена здійснити рішучі кроки щодо децентра­лізації влади, максимальної дерегуляції дозволів і послуг та передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад - сіл, селищ та міст.

Сучасний етап розвитку держави вимагає нової якості публіч­ної влади: удосконаленої моделі державного управління, наповне­ння місцевого самоврядування реальним змістом, що відповідало б сучасним вимогам. Це зумовлює необхідність ретельного вивчення процесів децентралізації і деконцентрації функцій і повноважень держави, надання населенню якісних державних послуг, здійснення адміністративної реформи та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування для державного управління (як у розви­нених країнах, так і в Україні) [5, с. 499].

Збереження диспропорційності адміністративно-територіаль­ного устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно- територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, те­риторіальної громади району в місті) призводить до конфлікту ком­петенції як між органами місцевого самоврядування, так і між орга­нами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [5, с.499].

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів за­значених реформ із реформою місцевого самоврядування та тери­торіальної організації влади. Такий результат може бути досягнутий за умови ефективного та швидкого розв’язання наступних проблем:

1. Погіршення якості та доступності публічних послуг.
2. Зношеність інженерних (теплових, каналізаційних, водопос­тачальних) мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ре­сурсів місцевого самоврядування.
3. Складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських терито­рій та монофункціональних міст).
4. Неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економіч­ного розвитку з реальними інтересами територіальних громад.
5. Нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспромож­ність членів громад до солідарних дій, спрямованих на за­хист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.
6. Зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспро­можності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низь­кої ефективності управлінських рішень.
7. Корпоратизація органів місцевого самоврядування, закри­тість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ре­сурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги.
8. Надмірна централізація повноважень органів виконавчої вла­ди та фінансово-матеріальних ресурсів.
9. Відсторонення місцевого самоврядування від вирішення пи­тань у сфері земельних відносин, посилення соціальної на­пруги серед сільського населення внаслідок відсутності по­всюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем право­вого та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

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 за­кладено в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого само­врядування та територіальної організації влади в Україні» [3].

Зазначені вище проблеми передбачається розв’язати шляхом:

* визначення обґрунтованої територіальної основи для діяль­ності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої вла­ди, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цьо­го ресурсної бази;
* створення належних матеріальних, фінансових та організацій­них умов для забезпечення здійснення органами місцевого самовря­дування власних і делегованих повноважень;
* розмежування повноважень у системі органів місцевого само­врядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністра­тивно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
* розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
* запровадження механізму державного контролю за відповід­ністю Конституції та законам України рішень органів місцевого са­моврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
* максимального залучення населення до прийняття управлін­ських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
* удосконалення механізму координації діяльності місцевих ор­ганів виконавчої влади.

Будь-яке реформування місцевого самоврядування та територі­альної організації влади в кожній державі здійснюється виключно з дотриманням певних принципів. В Україні визнаються наступні принципи реформування місцевого самоврядування та територіаль­ної організації влади: верховенства права; відкритості, прозорос­ті та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та під- контрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого само­врядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Кон­ституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки міс­цевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим са­моврядуванням; сталого розвитку територій.

Реформування будь-якої галузі державного управління має свою мету та завдання. Так, у розинутих демократичних суспільствах од­ним із завдань виступає забезпечення доступності та якості публічних послуг, що надаються державою в особі уповноважених на це орга­нів. Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа. Для надання основних форм публічних послуг орга­ни місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру, тобто належну матеріально- технічну базу. На жаль, на сьогодні залишається невирішеним питання відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання, а та­кож професійності надання публічних послуг (необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування).

Доступність та належна якість публічних послуг повинна за­безпечуватися шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за прин­ципами субсидіарності та децентралізації. Так, органам місцевого самоврядування базового рівня повинні бути надані повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потен­ціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Вимагають чіткого розмежування повноваження як між різни­ми органами місцевого самоврядування, так і між органами виконав­чої влади та органами місцевого самоврядування (принцип субсиді- арності (англ. Subsidiarity) — організаційний і правовий принцип, згідно з яким Спільнота (наприклад, ЄС) вдається до будь-яких за­ходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях.

Принцип субсидіарності припускає, що функції публічної влади повинні закріплюватися на тому рівні, де вони максимально якісно виконуються. При цьому передача функцій повинна відбуватися не зверху вниз, а знизу - до верху. Тобто спочатку потрібно вирішити, що може зробити сам громадянин, під свою відповідальність (на цьому рівні держава взагалі не повинна втручатися). Друге, що можуть зро­бити організації і асоціації громадян, самі під свою відповідальність - в цьому випадку теж немає потреби у втручанні держави. І лише те, що громадяни і їх організації зробити не в змозі, передається на са­мий початковий (муніципальний) рівень управління. Саме на цьому рівні вирішується більшість проблем, пов’язаних із забезпеченням звичайного життя громадянина [6, с.72].

Створення належних матеріальних, фінансових та організа­ційних умов для забезпечення виконання органами місцевого са­моврядування власних і делегованих повноважень є основою для формування самодостатніх територіальних громад. Проблема са­мостійності та самодостатності територіальних громад в Україні стоїть досить гостро. Проголошений у Конституції принцип само­стійності територіальних громад на практиці майже не реалізуєть­ся. У національному законодавстві не тільки чітко не визначені ме­ханізми та напрями реалізації права територіальних громад на са­мостійне вирішення питань, що належать до юрисдикції місцевого самоврядування, а й мають місце суттєві протиріччя, що заважають здійсненню конституційних принципів місцевого самоврядування в загалі.

Створення належних матеріальних, фінансових та організа­ційних умов для забезпечення виконання органами місцевого са­моврядування власних і делегованих повноважень та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень повинно здій­снюватися з дотриманням таких принципів:

* наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених за­коном повноважень органів місцевого самоврядування;
* обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікова­них стандартів надання публічних послуг;
* надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
* визначення фінансовою основою здійснення органами місце­вого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов’язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
* закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридич­них осіб, протягом п’яти років від дати інвестування в юридичну особу;
* надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
* недопущення надання іншими органами місцевого самовря­дування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшу­ють власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого само­врядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
* надання органам місцевого самоврядування доступу до за­лучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об’єктів права комунальної власності;
* підвищення прозорості та ефективності використання бю­джетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового мето­ду для всіх місцевих бюджетів;
* визначення матеріальною основою місцевого самоврядуван­ня майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об’єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
* надання територіальним громадам права розпоряджатися зе­мельними ресурсами в межах своєї території, об’єднувати свої май­но та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публіч­них послуг населенню суміжних територіальних громад;
* максимальне залучення населення до прийняття управлін­ських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
* запровадження ефективних механізмів участі громадськості у ви­робленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобу­дівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);
* надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установ­лення обов’язку для органів місцевого самоврядування та їх посадо­вих осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;
* утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськіс­тю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;
* забезпечення права територіальних громад на місцевий рефе­рендум;
* удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повнова­жень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;
* поширення практики утворення органів самоорганізації насе­лення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;
* запровадження механізму здійснення місцевими держадміні­страціями державного контролю за відповідністю Конституції та за­конам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
* позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру голо­вам відповідних місцевих держадміністрацій.

Повноваження можуть передаватися державою органам міс­цевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно- територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійсню­вати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потен­ціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місце­вого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рів­нях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечи­ти удосконалення системи залучення громадськості до розроблен­ня управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з ураху­ванням об’єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіаль­ному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Консти­туції та законів України.

Одним з найболючіших та актуальних питань децентралізації є визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності ор­ганів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами. Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» передбачено, що 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 [7].

Запропоновану систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-терито­ріального устрою України. Декілька громад становлять район. Авто­номна Республіка Крим та області є регіонами України. Особливос­ті Києва, Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами. Порядок утво­рення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і пере­йменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом.

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави необхідно здійснювати з урахуванням того, що адміністра­тивно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці - громади); районного (ад­міністративно-територіальні одиниці - райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, Київ і Севастополь).

Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозрив­ною і у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Тери­торія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня пови­нна визначатися з урахуванням доступності основних публічних по­слуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної до­помоги не має перевищувати 30 хвилин).

Громадяни найчастіше сприймають публічну владу через гро­мади, які мають одержати можливість діяти ефективно. Ця можли­вість має забезпечуватися фінансовою автономією районів та громад та відповідною нормативно-правовою базою. Законодавство стосов­но внутрішньої організації міст та інших громад, особливо щодо їх самоврядних органів та повноважень, має бути єдиним на рівні усієї країни. Водночас воно мусить передбачати можливості певної варі­ативності організації владних інституцій залежно від розміру, площі та інших характеристик громад.

Основою для будь-якої управлінської діяльності є нормативно- правове її забезпечення. Тому, найважливішою умовою ефективного місцевого самоврядування в країні та самоврядності її територіаль­них громад є законодавча база. Основними законами, що на сьогодні регламентують здійснення місцевого самоврядування є Закони Укра­їни “Про місцеве самоврядування в Україні” [8], “Про місцеві державні адміністрації” [9], “Про ор­гани самоорганізації населення” [10], «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [7].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, але, водночас, не визначає шляхи досягнення та забезпечення реальної самостійності територіальних громад. Стаття 4 зазначеного закону визначає основні принципи місцевого самоврядування, в тому числі щодо його правової, організаційної та матеріально-фінансової само­стійності, але не визначає конкретні межі даних форм самостійності, механізми та інструменти їх здійснення й забезпечення. Проголоше­ний принцип самостійності місцевих бюджетів на практиці повною мірою не реалізується, що породжує багато негативних тенденцій на всіх стадіях бюджетного процесу.

Не зважаючи на недоліки, в Україні все ж існує законодавча основа для певної самостійності місцевих органів влади, зокрема в галузі бюджетних питань. Вони можуть ухвалювати рішення про те, які встановлювати місцеві податки та збори, яким чином й які послу­ги надавати та інші важливі питання, що впливають на умови жит­тєдіяльності даної громади. Прийнятий Бюджетний Кодекс України дав можливість регіонам проводити більш самостійну бюджетну по­літику, але все ж таки він не вирішив усіх питань.

Також у цьому напрямку видно зусилля з боку парламенту та уряду. Так, у червні 2014 року парламент ухвалив Закон України «Про співробітництво територіальних громад», у вересні ухвалено Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Євро­пейської хартії місцевого самоврядування про право участі у спра­вах органу місцевого самоврядування». У лютому 2015 року ухва­лено Закони України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», у першому читанні схвалено законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [11].

Крім того, у розвиток концепції реформи Уряд планує підготу­вати нову редакцію Закону про місцеве самоврядування, Закони про місцеві державні представництва, про комунальну власність, про територіальну громаду, про адміністра­тивно-територіальний устрій тощо.

5 вересня 2015 року набув чинності Закон України № 676-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», згідно з яким «об'єднана територіальна громада вважається утвореною за цим Законом з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому частиною четвертою статті 7 цього Закону» [12].

Відповідно Закону України від 26 листопада 2015 року № 835-VIII «Про внесення змін до Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців“ [13] та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» було виключено частину дев'яту статті сьомої Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка вимагала зміну меж районів перед створенням громад, ради яких розташовані на територіях суміжних районів [7].

8 вересня 2016 року комітет Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування видав роз'яснення, що вибори у громадах, утворених з рад суміжних районів можуть бути призначені до змін меж районів, а якщо до ОТГ входить рада міста обласного значення, то це не потребує змін меж районів.

16 квітня 2017 року набув чинності Закон України № 1923-VІІІ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», який дозволяє ЦВК призначати вибори у громадах, до складу яких увійшли ради суміжних районів, призначати вибори до зміни меж районів [14].

Практика впровадження децентралізації влади в багатьох краї­нах світу засвідчує неоднозначність результатів реформ, які можуть бути як позитивними, так і негативними. Як успішне, так і невдале проведення реформ децентралізації залежать від низки суб’єктивних і об’єктивних факторів. Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення де­централізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчас­но враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децен­тралізації. В цьому плані слід забезпечити послідовність у здійснен­ні цього процесу, зокрема, органи влади зобов’язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі.

Держава має сприяти зміцненню інститутів місцевого самовря­дування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснен­ня ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечи­ти ефективність системи служби в органах місцевого самоврядуван­ня, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політи­ки, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансу­вання та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації та ін. Іншого шляху у нас немає. Децентралізація влади в нашій дер­жаві може стати запорукою ефективного територіального розвитку демократизації та реального народовладдя.

* 1. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади

Популярність наукової концепції децентралізації в світі та Украї­ні пояснюється тим, що часто нею обґрунтовується підвищення ефек­тивності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління, забезпечення демократичних стандартів, підвищен­ня якості в наданні адміністративних послуг, економічне зростання тощо. Тим не менше, єдиного розуміння та визначення поняття «де­централізація» не існує, що спричинено галузевими та дисциплінар­ними розбіжностями в розумінні, а також мовними відмінностями. Хоча, при цьому, антонім поняття «децентралізації» - «централіза­ція» має визначене і загальноприйняте трактування як концентрація влади, ресурсів та повноважень у єдиному центрі чи органі.

Серед вітчизняних вчених, в роботах яких досліджувалися по­няття, сутність, види та форми децентралізації державної влади, те­риторіального устрою слід навести В. Авер’янова, М. Баймуратова, Є. Балацького, В. Борденюка, В. Кампо, І. Коліушко, М. Мниха, Н. Нижника, С. Осадчука, Н. Проць, Ю. Субботовича, С. Фролова, І. Чу­гунова та інших. Не зважаючи і на підвищений інтерес до проблем децентралізації, і на достатню кількість праць по тематиці, у працях вітчизняних дослідників єдності поглядів щодо розуміння змісту по­няття децентралізації не прослідковується [15, с.119; 16, с. 91]. Проблематичним є також характеристика змісту децентралізації, коли дослідники прив’язують її та виводять її ознаки із інших у більшій чи меншій мірі суміжних та пов’язаних кон­цепцій та оціночних понять. До прикладу, деякі дослідження включа­ють демократію чи ринкові реформи [17, с.49] у визначення категорії «децентралізація».

У вітчизняній науці адміністративного права та науці держав­ного управління традиційно категорія децентралізації розглядалася і продовжує розглядатися у співставленні з такими суміжними понят­тями як «деконцентрація», «деволюція», рідше «делегування». Це пов’язано із тим, що одними з перших зарубіжних наукових праць у галузі адміністративного права, перекладених російською мовою, стали праці французьких адміністративістів Жана Веделя та Гі Бребана, де автори давали характеристику децентралізації та відмежо­вували її від наведених понять. Так, у даних працях визначається, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація - це лише «техніка управління» [18, с. 314; 19, с.57], що означає розпо­діл виконання функцій держави всередині самої системи органів ви­конавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади. У цьому сенсі деконцентрація може також розглядатися як перший крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг.

Не зважаючи на те, що у окремих працях науковців-юристів деконцентрація тлумачиться як один із способів децентралізації, а саме, адміністративної її форми, на сьогоднішній день сутнісне відмежування концепцій децентралізації і деконцен- трації розвинулося як в теорії європейського права, так і вітчизняній науці та стало загальноприйнятим.

На основі сутнісних відмінностей процесів децентралізації роз­глядають відмінність між територіальною і функціональною децен­тралізацією. Територіальна децентралізація - це процес, за допо­могою якого конституцією або актом парламенту (часто в загальних рисах) регламентується юрисдикція автономної влади, що діє на обме­женій території, та яка має статус окремої юридичної особи. Це здій­снюється шляхом надання влади тим органам, які обираються безпо­середньо громадянами, що проживають на відповідній території.

Поняття «функціональна децентралізація» або «децентраліза­ція послуг» відноситься до форми правління. У цьому сенсі варто навести позицію, що „у загальному вигляді суть децентралізації по­лягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної дер­жавної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування - з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими ор­ганами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралі­зації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин пар­ламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління” [20, с.21]. Її зміст полягає в тому, що прийняття рішень в межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний ор­ган, що має статус юридичної особи і відносний ступінь фінансової незалежності від центральної влади. Це також може бути напівдер­жава організація під контролем уряду або підрозділу поза держав­ним регулюванням, а також неурядові організації чи приватні фірми.

Що стосується питання впровадження децентралізації в Украї­ні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявляєть­ся у нас досить слабко. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Уряд спрямовує, координує та контролює діяльність центральних і місцевих виконавчих органів влади. Це означає, що всі органи виконавчої влади, ті, які володіють виконав­чими і розпорядчими повноваженнями, знаходяться в підпорядку­ванні (прямому або непрямому) Кабінету Міністрів України. Тобто, у нормативному регулюванні і практиці діяльності державних ор­ганів простежується переважно територіальна, а не функціональна децентралізація.

Тим не менше, досить часто ці поняття змішують і замінюють одне одним. Слід відзначити той факт, що в українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про типи децентраліза­ції та характерні риси кожного виду. Наприклад, Інститут громадян­ського суспільства в співпраці з Міністерством регіонального роз­витку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Офісом Реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу, проводить серію інформаційних зустрічей під назвою «Функціо­нальна децентралізація в Україні». Однак, питання, які є їх предме­том обговорення стосуються в основному принципів, що лежать в основі проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», визначення областей, де може здійснюватися ефективно місцеве самоврядування, принципи організації місцевих громад та інші. Очевидно, що ці питання характеризують зміст територіальної, а не функціональної децентралізації.

Таким чином, питання адміністративної децентралізації в укра­їнській доктрині зводиться до питання територіальної децентралі­зації державного управління. Практичні аспекти, а саме, правове регулювання процесу децентралізації, в основному, стосуються те­риторіальної складової, що є розширенням прав і спроможностей місцевих неурядових структур, органів місцевого самоврядування [17, с.51].

У літературі також зустрічається виділення вертикальної та го­ризонтальної децентралізації. Так, під вертикальною децентраліза­цією розуміється визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфе­ра повноважень нижчих владних ланок (усіх суб’єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація сис­теми нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому тут йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб’єктів (професійні об’єднання, підприємницькі структури та ін.). Натомість горизонтальна децентралізація означає розподіл та визна­чення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [15, с. 15].

Не зважаючи на те, що широкий діапазон можливих комбінацій форм, рівнів і розмірів децентралізації публічної влади рідко реалі­зується в чистому вигляді, наукові публікації зарубіжних дослідни­ків, що стосуються питань типів децентралізації, переважно зосе­реджуються на таких як політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація.

Політична децентралізація зазвичай визначається як ступінь, в якій політичні інститути відображають інтереси громадян і перетво­рюють їх у політичні рішення. Звичайно, що усі політичні системи здійснюють організацію, і об’ єднання інтересів у одну систему через відповідні інститути, які формулюють і несуть їх зміст до держави. Однак, спосіб, в який це відбуваються різниться. Одні елементи політичної системи, такі як політичні партії, форму­люють та за допомогою виборів доносять суспільні інтереси безпо­середньо до представницького органу держави. Інші системи пред­ставництва працюють через інститути громадянського суспільства, такі як громадські організації, спілки і рухи. Рідше представлення інтересів відбувається в прямих переговорах з апаратом держави, як, наприклад, укладення генеральної та галузевих угоди з профспілко­вими органами. Всі елементи політичної системи, які формулюють і представляють інтереси, пов’язані із інститутами самої держави, оскільки саме вона встановлює правила функціонування політичної системи, визначає, які питання можуть бути «політизовані» і у який спосіб.

У політично-централізованих державах місцеві владні суб’єкти призначаються національними органами та можуть бути притягнуті до відповідальності виборцями лише побічно. А у децентралізова­них політичних системах місцеві владні суб’єкти обираються насе­ленням, саме на місцевому рівні можуть вирішуватися і вирішують­ся базові питання, а місцеві політичні інституції є достатньо роз­галуженими і принаймні частково незалежні від тих, що існують на загальнодержавному рівні.

Що стосується політичної децентралізації, то найбільш очевид­ним її показником є наявність виборів у громадах та на асоційова­ному рівні місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, об­ласті). Водночас слід відзначити, що політична децентралізація, змі­нюючи рівень автономії та відповідальності місцевих органів влади, має менший вплив на компетенцію, оскільки сама по собі політична децентралізація не розширює повноважень органів, що обрані.

Адміністративна децентралізація стосується способів пере­творення органами публічної адміністрації політичних рішень без­посередньо у розподіл ресурсів за допомогою регуляторної діяль­ності та механізму оподаткування. Вона включає питання структури місцевих органів публічної влади та їх повноважень, системи управ­ління, планування, моніторингу і оцінки організації обслуговування. Адміністративна децентралізація може включати поліпшення бю­джетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю в залежності від ступеня фіскальної децентралізації в країні. Адмі­ністративна децентралізація також включає в себе взаємозв’язки з вищими та нижчими адміністративними структурами та тими, що знаходяться на тому самому організаційно-правовому рівні, а та­кож механізми взаємодії з ключовими суб’єктами приватного права [17, с.53] .

В літературі категорія адміністративна децентралізація, як пра­вило, пояснюється трьома способами передачі повноважень від цен­трального органу та їх розподілу між субнаціональними владними суб’єктами: «деконцентрація», «делегування» та «деволюція» [21].

Як вже було відмічено, «деконцентрація» стосується передачі повноважень від центральних державних органів до органів держави на місцях. Така передача змінює просторовий розподіл повноважень, але не суттєво впливає на самостійність у здійсненні повноважень: суб’єкт, який отримує владу, не обирається, а є призначуваним, зна­ходиться в управлінській вертикалі держави, підпорядкованим цен­тральному органу. Діяльність із деконцентрації спрямована переваж­но на розширення та проникнення державних структур на місця, а не на розширення місцевої автономії та участі громадян. Тому підтриму­ємо позицію, що деконцентрація не є формою децентралізації, а од­ним із способів розподілу повноважень всередині апарату держави.

На противагу попередньому способу, «делегування» означає передачу повноважень та відповідальності місцевим органам вла­ди або напівавтономним організаціям, які не входять до вертикаль­ної структури центральної влади, однак, залишаються підзвітні їй, оскільки процес делегування передбачає збереження контролю ор­гану, який делегував повноваження за його здійсненням суб’єктом, кому ці повноваження делеговані. Відповідно і основна відмінність між деконцентрацією та делегуванням є те, що делегуючий орган здійснює контроль на підставі договірних відносин, якими забезпе­чується дотримання підзвітності, а при деконцентрації підзвітність забезпечується прямою чи опосередкованою підпорядкованістю від­повідних органів.

Деволюція, як спосіб адміністративної децентралізації, є найглибиннішою формою децентралізації, яка означає передачу повно­важень місцевим суб’єктам, що володіють значною автономією та незалежністю у реалізації повноважень. Тим не менше, наведене не заперечує зв’язаності їх діяльності положеннями національного за­конодавства, пріоритетів національної політики, а також загально­державних стандартів. Механізм деволюції передбачає використан­ня місцевих виборів, оскільки місцеві незалежні органи не є части­ною державного механізму і формуються на виборній основі. Таким чином, на відміну від деконцентрації та делегування, деволюція не може відбуватися незалежно від політичної децентралізації, а понят­тя «деволюція повноважень» і «політична децентралізація» настіль­ки тісно пов’язані [22, с.10], що це в деяких дослідженнях приводить авторів до висновку, що деволюція - це одна із форм по­літичної децентралізації.

Таким чином, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації крім всьо­го іншого також і у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність верти­кальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки».

Є очевидним, що одним із складних питань є визначення показ­ників адміністративної децентралізації, тобто показників ступеня са­мостійності децентралізованого суб’єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралі­зації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв’язків між суб’єктом, який набуває управлінські функції та повно­важення і тим, який їх передає. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії - це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсо­ток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюдже­тів може бути показником рівня місцевого контролю за ресурсами, оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю. Іншим показником може бути величина дохідної частини місцевих бюджетів, які не врахову­ється при обрахунку трансфертів. Даний показник також до певної міри відображає рівень місцевої автономії.

Фіскальна децентралізація стосується обсягу податків, які зби­раються місцевими органами, розміру витрат, і можливості виправ­лення фінансових дисбалансів. Характеристика зміс­ту фінансової децентралізації визначає необхідність вирішення так званої «проблеми призначення», тобто відповідність повноважень у фінансовій сфері і обсягу ресурсів на різних рівнях здійснення вла­ди [22, с.14].

Хоча політична, адміністративна та фіскальна децентралізація пов’язані, переважна більшість дослідників зосереджуються на од­ній із моделей, намагаючись розкрити динаміку відповідного аспек­ту децентралізації і побудувати доказову базу, яка демонструє його вплив на інші форми та види. Так, у огляді наукової літератури з пи­тань децентралізації підсумовано, що останні дослідження ставлять фіскальну децентралізацію в центрі всіх інших форм децентраліза­ції. Фіскальна децентралізація безпосередньо впливає на надання державних товарів і послуг, корупцію, економічне зростання, і міс­цевий потенціал [23, с.7].

Фіскальна децентралізація впливає на зміну повноважень субнаціональних владних суб’єктів, коли розширюється обсяг повно­важень по акумулюванню податкових надходжень або коли законо­давчо встановлюється участь субнаціональних владних суб’єктів у здійсненні політики витрачання бюджетних коштів. Розширення повноважень місцевих органів влади у фінансовій сфері підвищує їх здатність реально виконувати управлінські функції та функції з надання публічних послуг, які вони уповноважені здійснювати. Фіс­кальна децентралізація також впливає та покращує механізм під­звітності суб’єкта публічної влади перед територіальною громадою. Адже, коли виборці знають, що місцевій владі надане повноваження контролю значних власних джерел доходів і витрат, вони розуміють і важливість підзвітності та підконтрольності у прийнятті рішень з фінансових питань, які приймаються на місцях.

З точки зору витратної частини фіскальна децентралізація сто­сується передачі додаткових обов’язків місцевим органам по фінан­суванню забезпечення послуг населенню, що у тому числі часто од­них із найбільш важливих: охорона здоров’я, освіта та інфраструкту­ра. У тих адміністративно-територіальних одиницях, де преференції громадян до послуг неоднорідні, фіскальна децентралізація дозволяє більш ефективно встановити відповідність між запитами населення та наданням послуг. У дохідній частині найбільш поширені типи фіс­кальної децентралізації ведуть до підвищення прозорості та стабіль­ності трансферів, наділяючи субнаціональні органи повноваженнями адмініструвати власні податки і встановлювати ставки цих податків.

Таким чином, наведені та проаналізовані основні види та фор­ми децентралізації публічної влади рідко на практиці реалізуються в чистому вигляді, хоча мають важливе теоретико-методологічне зна­чення. Однак, при «виборі» схем і способів децентралізації влади в Україні, як видається, більш важливо не визначити модель децен­тралізації та співвіднести один вид з іншим, а зосередити науковий пошук у напрямку дослідження та аналізу показників їх рівня.

* 1. Децентралізація публічної влади в умовах життєвих загроз національній державності

Перехідним демократіям притаманний відхід від юридичного позитивізму, який за умов перехідних періодів служить прикриттям для легалізації свавільних дій влади для надання лоску формальної законності, під чим насправді приховують банальні «структури по­всякденності» порушення прав людини й основоположних свобод. Як виправдання такого стану позитивісти вказують на недоскона­лості юридичних конструкцій, понятійного апарату, зворотних від­силань тощо.

Позитивісти надають важливого значенню формі права та його якості як команди суверена. Так, Густав Радбрух був шокований ре­зультатами додержання формальної законності німецькими юриста­ми під час правління Гітлера, що стало одним із інструментів виправ­данням злочинів нацизму. Знаменитий «тест Радбруха» саме спрямо­ваний на верифікацію позитивного права на предмет його справедли­вості. На противагу цьому Герберт Гарт робить з цього приводу до­волі дивні засновки у відомому розмежуванні позитивістами питання моралі і права, як між належним і сущим у правовому регулюванні.

Слід цілком погодитися із Лоном Фуллером, що у Герберта Гарта поняття «моралі» занадто широке і невизначене, воно в ньо­го означає чи не всі норми, що лежать поза правом. По суті про цей тест згадує також Лон Фуллер [24, с. 126-127]. У свою чергу, Лон Фуллер наголошує, що положення консти­туції мають бути простими і зрозумілими не тільки за смислом кон­струкцій, а також у сенсі розуміння її цілей. При цьому матеріальні цілі мають досягатися процедурно, а обмеження уряду мають бути простими, нагальними, доречно необхідними [24,с.35]. Такі препозиції екстраординарних обставин з точки зору консти­туційних цінностей, основним мірилом яких є людська гідність [25; 26, с. 142-148] та збалансоване правлін­ня [26, с. 202-205].

Основними інструментами забезпечення конституційного по­рядку при екстраординарних обставинах є правові режими воєнного і надзвичайного стан. Їхнє запровадження має наслідком обмежен­ня прерогатив та повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС). Такі обмеження слід розглядати у контексті принципу про­порційності і сутності змісту права територіальних спільнот на ви­рішення публічних справ місцевого значення. Принцип пропорцій­ності передбачає, що слід обмежити свободу розсуду виконавчої вла­ди у визначенні допустимих меж обмеження прав і свобод людини. Серед конституціоналістів вже стало загальновизнаним, що таким критерієм виступає насамперед трискладовий тест (пропорційність) обмеження прав людини: 1) на основі закону; 2) нагальна потреба у демократичному суспільстві; 3) забезпечення національної безпеки, громадського порядку, захисту прав і свобод інших людей, авторите­ту і безсторонності правосуддя. Важливим є додержання вимоги не­припустимості порушення сутності змісту основоположного права ні за яких умов чи обставин.

Думаю, що багато питань, що стосуються запровадження хоча б надзвичайного стану за обставин зовнішньої агресії пов’язані саме із проблемами з’ясування у відповідному указі Президент допустимих меж обмеження прав людини. Порівняно нещодавно був ухвалений у новій редакції Закон про правовий режим воєнного стану, який все одно не вирішує зазначені проблеми по суті, оскільки організаційні та процедурні правила там виписані занадто абстрактно.

Зокрема, реальна спроможність держави захищати територі­альну цілісність країни зумовлена також станом єдності публічної адміністрації. Саме відсутність цілісності та чітких цілей діяльності органів публічної влади України при анексії Криму та захоплення і запровадження окупаційного режиму на окремих територіях Доне­цької і Луганської областей парамілітарними структурами та окреми­ми військовими підрозділами Російської Федерації і зумовило доволі тривалу відсутність офіційної заяви влади у порядку статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інформу­вання через Генерального секретаря ООН іноземним державам про те, що за обставин суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, Україна змушена вживати заходів, що відступають від її зобовязань за цією Конвенцією. Адже це питання пов’язано із відповідальністю посадових осіб, які мають сформулювати таку офіційну заяву про межі допустимого відхилення України від міжнародних зобов’язань.

Законодавство потребує корегування стосовно визначення різ­них граничних суспільних обставин, які є перехідними між надзви­чайним чи військовим станом, що насамперед пов’язано із явищем проксі-війни. З цією метою має бути невідкладно ратифіковано Рим­ський статут, для чого достатньо внести відповідні застереження у статтю 124 Конституції стосовно визнання юрисдикції Міжнародно­го кримінального суду на підставі міжнародного договору України.

Зокрема, до спеціальних правових режимів, спрямованих на захист конституції, можна було б віднести: 1) воєнний стан; 2) надзвичайний стан та 3) гібридні режими (підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, режим управління військово-цивільною адміністрацією).

Гібридні режими забезпечення верховенства конституції стали ак­туальними в Україні в умовах військової агресії з боку Російської Федерації, яка наразі анексувала Крим та через власних державних агентів окупувала окремі райони Донецької і Луганської областей. Це дає підстави для конкретизації у законодавстві стосовно прове­дення поліцейських заходів щодо поновлення конституційного по­рядку на відповідних територіях, що у свою чергу звужує простір для централізації влади. Відповідно до принципу пропорційності такі заходи можуть бути спрямовані на забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення прав і свобод лю­дини та економічного добробуту. Все це зумовлює забезпечення кон­кретизації регулювання особливостей проведення поліцейських опе­рацій при підвищеному рівні злочинності та небезпеки вчинення те­рористичних актів, розподілу ресурсів для поновлення економічної та соціальної інфраструктури, перебудови ОМС на рейки мілітарної організації та мобілізації ресурсів, що проявляється у посиленні централізації влади. Водночас, згідно із мереживо-центричною ор­ганізацією влади відповідному рівню місцевої влади або військово- цивільної адміністрації в умовах проксі-війни має бути гарантова­но певний рівень автономності в ухваленні рішень, які потребують свого оперативного вирішення у світлі життєвих загроз національної державності.

Загалом бажано в Конституцію внести зміни, які би посилили парламентський контроль і конкретизували допустимі межі обме­жень прав людини державою у разі настання певних суспільних за­гроз, які посягають на життєздатність нації.

З цією метою у Верховній Раді має діяти постійна комісія з пи­тань прав людини і основоположних свобод та діяльності органів дізнання і досудового слідства. Щопівроку уряд повинен звітувати перед парламентом щодо додержання конституційних гарантій прав людини і основоположних свобод, які визначаються статтями 29-32 Конституції України. Матеріали цього звіту невідкладно підлягають опублікуванню в офіційних виданнях України.

У цьому плані слід сформулювати процедуру обмеження пев­них соціальних зобов’язань у разі настання надзвичайних еконо­мічних обставин. Ці питання, як правило, пов’язані із секвестром державного бюджету. Тому уряд спочатку має ініціювати обговорен­ня щодо суспільної необхідності їх запровадження і лише за резуль­татами суспільного обговорення та парламентських дебатів запро­ваджувати на основі закону певні заходи щодо обмеження розміру соціальних виплат та зобов’язань держави. Це має здійснюватись на визначений строк та контролюватися парламентом.

У разі настання екстраординарних економічних обставин ма­ють бути запроваджені певні законодавчі та адміністративні заходи. Зокрема, держава за таких обставин покликана забезпечувати зба­лансованість бюджету на засадах пропорційності за допомогою та­ких інструментів.

РОЗДІЛ 2.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

ТА ЇХ КОНКРЕТИЗАЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

1. Принцип субсидіарності та організація публічної влади

Принцип субсидіарності розроблений римськими юристами у приватному праві; у праві публічному - він є продуктом розвитку християнської етики. Як універсальний принцип права він обґрун­тований у німецькій правовій доктрині, яку пізніше запозичили як доктрина, так і установчі договори ЄС, так і юриспруденція Суду ЄС та ЄСПЛ.

Принцип субсидіарності традиційно відомий цивільному праву України. Згідно зі статтею 619 ЦК України договором або законом може бути передбачена поряд із відповідальністю боржника субсидіарна (додаткова) відповідальність іншої особи.

У християнській етиці субсидіарність обґрунтовується на заса­дах гідності та свободи індивіда, вона є тісно пов’язана із принци­пами солідарності та загального блага. Субсидіарність передбачає активне втручання держави чи раціонально побудованих соціальних інститутів з метою допомоги окремим особам чи в окремих сферах життя.

Після розпаду Радянського Союзу, окрім позбавлення компар­тії статусу «керівної і спрямовуючої сили», система ухвалення влад­них рішень в Україні істотно не змінилася - вона залишилася суворо централізованою з цілком феодальною системою розподілу ресурсів. Така надмірна централізація чітко спостерігається при наданні пу­блічних послуг державою у сфері освіти, охорони здоров’я, здійснен­ня соціального страхування. Це більш рельєфно зазначена проблема постала під час анексії Криму нашим північно-східним сусідом та ескалації насильства у Донецькій та Луганській областях парамілітарними структурами, які в якості державних агентів від цього ж са­мого сусіда ведуть і понині підривну діяльність проти Української республіки та контролюють окремі райони зазначених областей.

У цих умовах зростає роль недержавних форм творення пра­ва, адже правила і процедури відтворюються та трансформуються у ході спонтанної взаємодії учасників правовідносин. Прибічники недержавного регулювання виходять, вочевидь, насамперед із тої ідеї, що договірна чи консенсуальна компонента у праві явно домі­нує на тлі охоронної функції. Адже, актуалізація державного регу­лювання пов’язується із примусом, хоча також не може зводитися до примусу у силу демократичної легітимації конституційної дер­жавності, яка має відповідати критеріям відкритості, наближеності, компетентності та передбачуваності. Цілком справедливе судження про те, що однаковою мірою нормативні очікування стабільності за­конів і формування політичної волі розглядаються як виникнення і в такий спосіб забезпечує легітимність та суто соціальний порядок. За таким підходом ідея недержавного права по­лягає в тому, що творення права пов’язано не лише із активністю держави та її примусом, а також явищем юридичного плюралізму, в силу якого «відштовхуються від того, що люди належать або від­чувають пов’язаність із тією чи іншою соціальною групою, і, відпо­відно, усвідомлюють себе особами, що зобов’язані діяти згідно із нормами, встановленими в цій групі» [27, с.20].

Така система відносить дає змогу поглибити процеси саморегу­лювання у суспільстві, яке виконує такі завдання: 1) воно наближує нас до тієї ідеальної моделі демократичної організації суспільства, коли більшість враховує інтереси меншості; 2) саморегулювання до­зволяє залучити інституції громадянського суспільства не тільки до контролю за публічною владою, але й до формування публічної по­літики, до публічного дискурсу; 3) за допомогою саморегулювання може вирішуватись проблема співіснування різних культур в сус­пільстві [27, с. 22-23].

У цьому ж ключі є прикметними мережеві теорії урядування, які також цілком можна використати при дослідженні питань органі­зації публічної влади. Згідно із концептом «переговорної раціональ­ності», діяльність публічної влади не лише зводиться до відносин ієрархії-субординації, адже державна політика формується і зміню­ється у ході переговорів між взаємозалежними акторами, які мають власну ресурсну базу, схильні випробувати на міцність і конфлікту­вати з традиційною, процедурною раціональністю [28, с.90]. Такий каскад відносин заснований на довірі, економічному стиму­люванні, взаємних зобов’язань акторів, що поступово витісняє дер­жавний примус як інструмент владних рішень. Тому мережа уряду­вання є особливою формою організації публічної влади, основними рисами якої є [29, с.53]:

* відносно стабільна горизонтальна взаємозалежність між авто­номними акторами;
* актори взаємодіють між собою шляхом переговорів, що вклю­чають домовленості, наради та інтенсивну боротьбу за владу;
* ці переговори відбуваються у відносно інституціоналізованих рамках визначених правил, норм, знань та соціальних уявлень;
* саморегулювання у рамках, визначених зовнішніми агентст­вами;
* сприяння формуванню спільної мети у вигляді поглядів, ідей, планів та регулюючих актів.

Згідно з доктриною багаторівневого конституціоналізму, яка обґрунтована зокрема у працях Інґольфа Перніце, Жан-Жака Муто­на, розподіл владних повноважень ґрунтується на ідеях верховенства права та забезпечення доступу до управлінських послуг, зокрема на засадах субсидіарності. Водночас, вимоги щодо мови і стилю викла­ду конституцій визначають, що правові принципи і правила мають бути викладені доступною і зрозумілою мовою.

Виходячи із таких методологічних засад видно, що принцип субсидіарності містить у собі правила алгоритму розподілу та фор­мулювання предмета відання та повноважень органів публічної вла­ди різного рівня.

Принцип субсидіарності є новелою для вітчизняного права, за­конодавства та юриспруденції (сталої судової практики). Тому важ­ливим є аналіз європейського досвіду впровадження цього принци­пу на практиці.

До речі, принцип субсидіарності, який є конструктивною осно­вою Європейського Союзу [25], не завжди знаходить своє безумовне схвалення у європейській правовій доктрині.

Наразі принцип субсидіарності є методологічним інструмента­рієм щодо визначення критеріїв розмежування компетенцій між ре­гіональним, національним та наднаціональним рівнем влади всере­дині ЄС. Стаття 5 Договору про ЄС із посиланням на Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності формулює його як загальний принцип:

«5. Згідно з принципом субсидіарності Союз в сферах, які не від­носяться до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, в якій цілі передбачуваної дії не можуть достатнім чином бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному чи місцевому рівні, але, зважаючи на масштаби або наслідки перед­бачуваного дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу».

Застосування принципу субсидіарності тлумачиться у нероз­ривному зв’язку із принципом пропорційності, оскільки сформулю­вати предмет відання і конкретні повноваження можна лише в світлі правомірних очікувань та цілей і завдань ЄС. Цілі і завдання Союзу є верифікацією сумісності обсягу повноважень і порядку їх реалізації стосовно відповідності інших цінностей ЄС (повага до гідності та прав людини, демократія, верховенство права).

Протокол натомість орієнтує на просте і доречне формулюван­ня повноважень та ефективне виконання функцій і завдань відпо­відними рівнями влади; таке регулювання не має бути надмірним і правові акти мають ухвалюватися лише у разі наявної і реальної по­треби (пп. 6, 7). Друге речення п. 7 Протоколу згадує про повагу до «усталених національних правил». Так само цей принцип має діяти стосовно визнання і поваги правил, які продукуються на місцево­му та регіональному рівні влади, якщо вони не вторгаються у сферу компетенції національного рівня та відповідають загальним консти­туційним принципам і цінностям. Принаймні національний рівень влади також має запроваджувати механізм консультацій із місцевим і регіональним рівнем влади, якщо правове регулювання стосувати­меться їх компетенції і це необхідно для узгодження субнаціонального і національного рівня здійснення політики.

На основі аналізу практики застосування Судом ЄС Мартиненко П.Ф. наводить наступні складові розуміння принципу пропорційності як тесту правомірності дій органів ЄС, які принаймні задовільно ді­ють і відповідають практичним запитам діяльності Союзу: 1) прин­цип субсидіарності застосовується у поєднанні із принципом про­порційності; 2) принцип субсидіарності використовується в якості інструменту контролю extrema ratio у разі виявлення помилок чи зловживання владою; 3) контроль субсидіарності стосується чут­ливих сфер розсуду законодавця і розкриття «політичної» природи цього тесту; 4) принцип субсидіарності розглядається більше, аніж правило [25, с.10]. При цьому наголошується на тому, що зміст принципу пропорційності має переважно процедурний зміст. Надалі вироблені критерії значним чином вплинули на роз­виток конституціоналізму у багатьох країнах-членів ЄС у сторону обмеження дискреції (свободи розсуду) законодавця. Згідно з цим механізмом, який ще йменують «механізмом раннього попереджен­ня» Європейська Комісія передає законопроекти до національних парламентів стосовно того, чи вони не порушують принцип субси- діарності. Проекти законодавчих актів повинні враховувати потре­бу зведення до мінімуму фінансового або адміністративного тягаря, що лягає на Союз, національні уряди, регіональні та місцеві органи влади, економічних операторів та громадян співвідносно до цілі, якої необхідно досягти. Протягом восьми тижнів національні парла­менти можуть однією третиною голосів (четверть голосів стосовно питань свободи, безпеки і правосуддя) від свого загального скла­ду внести відповідні пропозиції на розгляд Єврокомісії стосовно відповідності її законопроекту принципу субсидіарності. До речі, кожен національний парламент або кожна його палата проводять, якщо це необхідно, консультації з регіональними парламентами, що мають законодавчі повноваження. Детально цей механізм визначе­но у ст. 6, 7 Протоколу до Лісабонського договору.

Ми бачимо, що за своїм характером принцип пропорційності ви­значає розподіл владних повноважень по вертикалі. Ключовим кри­терієм тут виступає масштаб завдань і функції, на основі чого фор­мулюються конкретні предмет відання і повноваження певного рівня влади. За будь-яких обставин субсидіарність реалізується належним чином при наявності певної свободи розсуду органів влади відповід­ного рівня. Якщо виходити із концепції ініціативності при реалізації принципу субсидіарності, то такий предмет відання органів влади має виходити із жителів відповідної спільноти. Водночас можливість вла­ди певного рівня вирішувати ті чи інші питання суспільного значен­ня залежать від забезпеченості певними матеріальними, фінансовими ресурсами і навіть відповідними кадрами управлінців. За таких вимог принцип національного суверенітету набуває конкретних обрисів, а не залишається абстракцією стосовно певних якостей носія влади.

У Конституції України принцип субсидіарності не закріплений; якщо системно її тлумачити, то окремі елементи принципу субсидіар- ності проявляються фрагментарно: у конституційній гарантії місцево­го самоврядування (стаття 7), зв’язаності держави правом та її поваги до гідності людини (стаття 3), свободи розвитку особистості (стаття 23), гарантій права на захист та правову допомогу (статті 55 і 59).

В юриспруденції КСУ субсидіарність опосередковано сформу­льовано у визначенні критеріїв допустимості конституційних по­дань і конституційних звернень, в яких порушується необхідність офіційного тлумачення Конституції і законів України. Це пов’язано із власне субсидіарною природою конституційної юрисдикції сто­совно до судів загальної юрисдикції, оскільки КСУ, хоча і є орга­ном правосуддя, однак не входить у судову систему України, він є спеціалізованим органом конституційної компетенції [30, с.167], завданням якого є здійснення конституційного контролю. Згідно з конституційною юриспруденцією у країнах, де є конститу­ційна скарга, необхідною умовою для звернення до конституційного суду є необхідність використання всіх доступних засобів правового захисту заявником, яке полягає у використанні в повному обсязі усіх можливостей для захисту своїх прав у судах загальної юрисдикції, зокрема у касаційному суді.

Принцип пропорційності пропонується у конституційному за­конопроекті щодо децентралізації влади, редакція якого у статті 143 Конституції явно звужено інтерпретує його зміст у такій редакції: «Розмежування повноважень між органами місцевого само­врядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності».

Відрадним фактом є те, що нарешті районні та обласні уряди мо­жуть створювати регіональні уряди - виконавчі комітети відповідних рад, які є їм підзвітні і підконтрольні. Законопроект намагається впро­вадити принцип субсидіарності, який тлумачиться обмежувально як розподіл повноважень між громадівським, районним та регіональним рівнем місцевого самоврядування. Однак у європейській правовій тра­диції принцип субсидіарності означає ініціативність, здійснення влад­них повноважень максимально наближено до жителів і передбачає їхню передачу на вищий щабель влади у силу масштабів завдань чи недостатності ресурсів за схемою: місцеве самоврядування - (суб’єкт федерації) - національна держава - наднаціональне об’єднання.

Принцип субсидіарності стосується засад національного суве­ренітету, який визначається у статтях 1 та 157 Конституції. Тому по­ложення частини четвертої статті 143 слід прописати більш функці­онально стосовно розподілу повноважень та ресурсів між державою та місцевим самоврядуванням. Водночас хотілося б підкреслити, що на відміну від минулорічного конституційного законопроекту хоч у видозміненій формі, однак збережені положення, які виражають сутність змісту повноважень органів місцевого самоврядування - у цьому відношенні законопроект виграє.

В якості підсумку, з урахуванням конституційно-правових ре­алій України, окреслимо, що принцип субсидіарності зводиться до наступних матеріальних та процедурних вимог розподілу владних повноважень по вертикалі.

1. У контексті національного суверенітету субсидіарність вира­жає правові форми наділення владними повноваженнями носіїв пу­блічної влади, починаючи від офіційних владних інститутів локаль­ного рівня, закінчуючи національними та наднаціональними органа­ми. Джерелом такої влади є політична активність та ініціативність жителів громад на локальному та громадян на національному рівні.
2. Ця політична активність та ініціативність в рамках демокра­тичного дискурсу зумовлює вироблення порядку денного щодо вирі­шення питань публічного значення у залежності від рівня публічної влади. Розподіл повноважень і тягаря відповідальності між рівнями публічної влади залежить від масштабу та природи завдань, а також ресурсів для досягнення відповідних цілей публічного урядування.
3. Критерієм визначення завдань і функцій є додержання про­цедур демократичних консультацій щодо визначення конкретної сфери предмета відання і повноважень відповідного рівня публічної влади, що зумовлено усталеними соціальними структурами, прави­лами і процедурами. Для досягнення таких цілей має бути достатньо матеріальних і фінансових ресурсів, гарантована безпека і свобода розвитку особистості.
4. У світлі розуміння адміністративного права як форми кон­кретизації конституційних цінностей і принципів та правового ре­гулювання, принцип субсидіарності насамперед зумовлює належну деталізацію питань організації та порядку діяльності відповідних ін­ститутів публічної влади. За цим критерієм Закон про місцеве само­врядування потребує кардинального перегляду, оскільки переважна більшість його положень зводиться до переліку повноважень вико­навчих комітетів сільських, селищних, міських рад. Такі положення згаданого закону не мають якогось важливого регулятивного впливу з точки зору вимог правової визначеності, прозорості та підзвітності інститутів влади. Бажано, щоб закони не настільки деталізували по­вноваження, наскільки достатньо і доречно визначали організацію і процедуру діяльності ОМС і державних органів.
5. Вимоги підзвітності і прозорості діяльності органів публічної влади передбачають певний механізм консультацій між ОМС та дер­жавними органами стосовно визначення сфери повноважень відпо­відного рівня влади та належного забезпечення їх ресурсами. Якщо на місцевий рівень влади покладається більший тягар повноважень і відповідальності, це має супроводжуватися відповідною передачею ресурсів. За таких умов є неспроможною пропорційна виборча сис­тема на місцевих виборах, оскільки вона істотно викривлює пред­ставництво, як на рівні громад, так і на рівні регіонів. У свою чер­гу це має наслідком істотні деформації при перерозподілі ресурсів, оскільки громади чи регіони не є належним чином представлені, що знижує ступінь дорадчості у ході ухвалення рішень стосовно пере­розподілу ресурсів.
6. У разі скорочення видатків на певні завдання та здійснення владних повноважень законодавство має передбачати певний ме­ханізм консультацій щодо секвестру асигнувань із державного бю­джету за ініціативою уряду. Такий механізм має полягати у консуль­таціях між парламентом та місцевими радами протягом розумного періоду часу (3-4 тижні) для визначення, можливого відповідно до засад пропорційності скорочення видатків та певні функції і завдан­ня відповідного рівня публічної влади. При цьому секвестр публіч­них фінансів не може посягати на сутність повноважень ОМС щодо здійснення відповідних функцій і завдань.

У світлі правового плюралізму та аналізу публічної адміністра­ції як мережевою організації влади можна прийняти за основу думку [28, с. 70] про те, що на порядку денному нині стоять питання пов’язані із: а) приватизацією; б) децентралізацією; в) по­ліпшенням якості публічних послуг і їх дистрибуції; г) реформуван­ня публічної служби і розвиток людських ресурсів; д) удосконалення організаційних структуру і діяльності публічної адміністрації; е) по­ліпшення управління публічними фінансами і бюджетом; є) упро­вадження інформаційно-комунікаційних технологій; ж) моніторинг ресурсів і оцінка результатів.

Децентралізація стає ключовою для реформування публічної адміністрації в Україні, оскільки передбачає визначення повнова­жень за місцевими органами публічної влади з передачею відпо­відних матеріальних і фінансових ресурсів на місця. Розмежування політичних і адміністративних посад є ключовим для поглиблення рівня компетентності та незалежності публічних службовців. Спра­ведливу дистрибуцію ресурсів у системі публічної адміністрації сьо­годні складно уявити без запровадження електронного урядування.

1. Принцип поєднання централізації і децентралізації публічної влади

Децентралізація влади означає справедливий розподіл ресурсів. У поєднанні із принципом субсидіарності розподіл ресурсів виражає ступінь самостійності при реалізації владних повноважень. На основі додержання вказаних засад виникає інституційна спроможність відпо­відного рівня публічної влади. У залежності від соціальної структури, процедур і правил визначається ступінь децентралізації і централізації публічної влади. За будь-яких обставин все впирається у ресурси та масштаб функцій і завдань певного рівня публічної влади.

Конституція України в якості базових принципів територіаль­ної організації публічної влади визнає поєднання її централізації і децентралізації. Серед вчених цю проблему розглядають через при­зму обсягу ринкових свобод, так і через баланс централізації і де­централізації, дерегулювання проти економічного агностицизму чи гармонізації проти регулятивного плюралізму. Ці дебати про ідеаль­ну форму негативної інтеграції є, у свою чергу, частиною більш ши­роких дебатів про найзагальніші цілі та ідеальні моделі європейської інтеграції. З урахуванням зазначених підходів визначають наступні моделі за ступенем децентралізації [17, с. 92]:

1. централізована конституційна модель, яка, по суті, пов’язана з розподілом компетенцій в рамках ЄС, який реагує на мож­ливе дерегулювання на національному рівні, захищаючи цен­тралізовану позитивну інтеграцію;
2. конкурентна конституційна модель захищає конституціоналізацію негативної інтеграції як засобу обмеження зайвого (надмірного) регулювання ринку і тим самим захищати еко­номічну свободу, залишаючи ринок у рамках саморегулюю­чих засобів;
3. децентралізована конституційна модель, яка вбачає легітимність права ЄС, що походить з держав-членів і, таким чином, захищає положення щодо розпорядчої самостійності держав, які покликані максимально обмежувати сферу інтеграції в ЄС та мінімізувати вплив права ЄС в національних системах права.

У вітчизняній науці конституційного права порушене питання розуміють доволі формально, зокрема, стосовно проблеми децентра­лізації влади, в тому числі змішуючи державну владу і місцеве само­врядування, звертають на такі основні моменти [31, с.487].

Поєднання централізації та децентралізації в здійсненні держав­ної влади означає, що центральні органи державної влади забез­печують інтереси загальнодержавного значення, розробляють загальнодержавні програми, визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, в свою чергу місцеві органи дер­жавної влади мають достатньо широке коло повноважень по ви­рішенню питань регіонального і місцевого значення. Крім того, територіальні громади наділені правом місцевого самоврядуван­ня, тобто правом особисто або шляхом формування органів міс­цевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в порядку визначеному Конституцією та законами України.

Збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, геогра­фічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій полягає в тому, що адміністративно-територіальний поділ здійснено з урахуванням комплексу чинників, зокрема на­явність ресурсів, виробничий потенціал, густота населення та ін., з метою створення найсприятливіших умов для подальшого розвитку кожного регіону, як наслідок і держави в цілому.

Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представниками центральної влади, а органам, які не зна­ходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам вла­ди і які часто вибираються зацікавленими громадянами. Її необхідно відрізняти від такого досить схожого процесу як деконцентрація, яка полягає в передачі важливих прав по прийняттю рішень представни­ками центральної влади, що представлені на чолі різних адміністра­тивних одиниць чи державних служб [19, с. 310].

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у цен­тральної влади і здійснюються на місцях. Але їх практичне і політич­не значення досить різне. Деконцентрація - це лише техніка управ­ління, яка сама по собі не має наслідком розвиток демократії, оскіль­ки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх пред­ставників. Тобто інститут префекта чи аналогічні інституції є вира­женням деконцентрації влади.

Терміном «державне управління на місцях» визначається діяль­ність різних державних служб в масштабах всієї території країни, в той час як «місцеве самоврядування» визначає процес децентра­лізації влади. Децентралізація також не рівнозначна федералізму. Якщо вона і веде до виникнення юридичних осіб публічного права, відмінних від державних органів, то ці юридичні особи публічного права носять чисто адміністративний характер і зовсім не володіють законодавчою або судовою владою.

Децентралізація можлива тільки при виконанні певних умов. Перша умова полягає в тому, що автори конституції чи законодавець повинні визнати існування визначених інтересів, які самі по собі є всезагальними, але в меншій мірі за масштабом завдань, порівняно з тими, досягнення яких прагне держава. Це, наприклад, інтереси певного міста.

Така умова доповнюється наступною: управління з встановлен­ням подібних автономних інтересів повинне бути доручене органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади, бо у протилежному випадку буде мати місце деконцентрація, а не децентралізація.

Критично важливою умовою децентралізації є фінансова авто­номія, тобто не тільки теоретичне право володіти і управляти май­ном, але і практична можливість для децентралізованого органу володіти необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх ви­користання.

З квітня 2015 року розпочато процес добровільного об’єднання громад на підставі дії Закону про добровільне об’єднання територі­альних громад. Процедури цього Закону запускалися лише після схвалення Кабінетом Міністрів Методики формування спроможних громад, що нівелювало сутність змісту цього процесу і він реально був запущений лише у квітні, хоча сам Закон було ухвалено парламентом 2 лютого 2015 р. Не зважаючи на такі обставини, це дає змогу сконцентрувати належні і достатні ресурси для більшості територіальних колективів, щоб вони пере­творилися у реально самодостатні громади. Для цих цілей запро­ваджується механізм консультацій між місцевими радами базового (сільських, селищних і міських) рівня (статті 5-7 Закону). Ключови­ми питаннями для цього об’єднання стають проблеми облаштування соціальної, житлово-комунальної, побутової, культурної, спортивної інфраструктури громади, логістики постачання, виходячи із еконо­мічних, демографічних та культурних особливостей новостворю­ваної громади. Стаття 10 Закону передбачає механізми надання субвенцій і дотацій із Державного бюджету пропорційно до площі об’єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Стаття 64 Бюджетного кодексу конкретизує зазначені ме­ханізми, визначаючи долю загальнонаціональних податків і зборів у сторону збільшення на розвиток об’єднаних територіальних громад.

Передбачається децентралізація видаткових повноважень у со­ціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформо­ваний за принципом субсидіарності. З державного на регіональний та місцевий рівні передаються окремі заходи та заклади в освітній і медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультур­но-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

Запроваджено також нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, ме­дична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окре­мих державних програм та комплексних заходів програмного ха­рактеру, реверсна дотація). Базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток) [32].

Ми бачимо далеко не бездоганну систему розподілу повнова­жень та відповідних ресурсів між поверхами влади в Україні, оскіль­ки вони регулюються лише на рівні ординарного законодавства, яке є мінливим і зміст якого зумовлений фактичним делегованим зако­нодавством, оскільки воно потребує ще своєї конкретизації фінан­совим та фіскальним відомством. Окрім формули статті 64 Бюджетного кодексу стан справ полягає в тім, що наразі розподіл ресурсів сконцентровано на рівні або Кабінету Міністрів, або профільних міністерств і відомств, що не відповідає критеріям якості закону, зо­крема правовій визначеності та вимог прямої дії закону.

Натомість стаття 132 Конституції вказує на основні кваліфіку­ючі ознаки децентралізації влади, які не є вичерпними, вказуючи се­ред них на історичні, економічні, екологічні, географічні та демогра­фічні особливостей, етнічні та культурні традиції регіонів.

З цього приводу доволі цікавою є дискусія стосовно можливих змін до Конституції у Конституційному законопроекті щодо децен­тралізації влади в якому передбачається (із незрозумілих юридично-технічних і якісних критеріїв) поява нового п. 18 у розділі «Перехідні положення» чинної Конституції припису, згідно з яким особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих областях Донецької і Луганської областей має бути врегульовано окремим законом.

Насправді, це положення є вимушеною рефлексією на результа­ти мінських домовленостей від 2 лютого 2015 року, у результаті яких було припинення зіткнення у районі міста Дебальцевого між Зброй­ними силами України та проросійськими парамілітарними структу­рами та окремими військовими підрозділами російської армії, які в порушення загальновизнаних принципів і норм міжнародного права окупували окремі райони Донецької і Луганської областей.

Пункт 18 Перехідних положень, в силу якого «особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

Юридична техніка викладу такого роду правил, які носять ха­рактер застереження, не притаманна перехідним положенням кон­ституцій.

Слід нагадати, що перехідні положення визначають особли­вості набуття чинностей окремих приписів правових актів, порядок формування нових органів влади замість старих інститутів влади та припинення діяльності останніх, накладання обов’язків на органи влади стосовно реалізації нових гарантій прав людини тощо.

Натомість через «Перехідні положення» застереження пункту 18 цих положень імплементують пункт 11 та відповідну примітку другої Мінської угоди до конституційного тексту власне як невід’ємної ма­теріальної частини Конституції України. Очевидно, що тут питання полягає у ступені суверенності ухвалення рішень Україною та юри­дичної сили міжнародних договорів. Слід наголосити також на тому, що стаття 132 Конституції передбачає засаду, згідно з якою територі­альний устрій побудовано із урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Тому суті змісту конституційних прин­ципів пункт 18 Перехідних положень не зачіпає.

Водночас слід наголосити, що згідно із статтею 9 Конституції Україна надає згоду на обов’язковість міжнародних договорів лише у разі, якщо вони їй не суперечать. Також міжнародні договори ви­конуються Україною у суворій відповідності до конституційних цін­ностей, принципів і норм.

На відміну від Закону про особливості здійснення місцевого са­моврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, дія якого передбачена на трьохрічний термін (у вересні 2016 р. два роки із цього терміну вже збіг), пункт 11 Мінської угоди - 2 передбачає ухвалення постійно діючого законодавства щодо порядку здійснення місцевого самоврядування у цій частині України.

Зазначений вище закон слід наповнити конкретним змістом, який стосується поновлення конституційного порядку, запроваджен­ня спеціального адміністративного режиму по поновленню адміні­стративного порядку, оголосити амністію особам, які не вчиняли злочинів проти людяності і миру. Насамкінець внести зміни у главу ХХ Кримінального кодексу, привівши її положення у відповідність із міжнародними зобов’язаннями України по боротьбі із злочинами проти людяності і миру.

Як складові України органи місцевого самоврядування та орга­ни місцевого управління повинні узгоджувати свої управлінські рі­шення. На районному та обласному рівні це забезпечується громад­ським контролем місцевих рад над діяльністю місцевих державних адміністрацій.

Як пише Олена Бориславська: «Децентралізація означає та­кий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної ді­яльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені дер­жавою суб’єкти» [33, с.13]. Також слід не забувати про потенціал транскордонного співробітництва, яке на прикордонних територіях визначає горизонтальну децентралізацію влади та взаємо­вигідне співробітництво відповідних органів публічної влади сусідніх держав на основі міждержавних та міжрегіональних угод про співро­бітництво та реалізацію спільних комплексних програм розвитку.

Отже, децентралізацію публічної влади в Україні виражають механізми передачі ресурсів на місця та наділення відповідними по­вноваженнями ОМС з урахуванням природи і масштабів завдань і функцій місцевого самоврядування. Явище централізації втілюється через інститут місцевих державних адміністрацій, які здійснюють повноваження на районному та обласному рівні публічної влади. Згідно із конституційним законопроектом про децентралізацію вла­ди інститут місцевих державних адміністрацій передбачається за­містити інститутом префектів, який покликаний здійснювати пере­важно адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, а на районному і обласному рівні влади ради відповідного рівня формуватимуть ви­конавчі комітети, які будуть підзвітні і підконтрольні відповідним місцевим радам.

1. Децентралізація публічної влади та фінансове вирівнювання розвитку громад і регіонів

Реформування публічної влади в Україні нерозривно пов’язано із необхідністю здійснення її децентралізації. На протязі тривалого часу науковці досліджують поняття, зміст та види децентралізації [34, с. 384; 35, с. 97-103, 36, с. 152-154; 37, с.495, 38; 39, с.432; 40, с.274-281; 41, с. 221-227; 42, с. 44-46; 43, с.40]. Водночас проблеми фінансової де­централізації публічної влади в контексті проведеної бюджетної ре­форми задля вирівнювання розвитку громад і регіонів не достатньо досліджені.

У працях вітчизняних дослідників досі відсутній єдиний підхід до розуміння змісту поняття децентралізації. На думку В. Борденюка суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить на­родові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування - з іншого [20, с.21]. У сучасних дослі­дженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміні­стративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою на­гляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [33, с. 14].

Децентралізація піддається аналізу не тільки з огляду на тери­торіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, пред­мет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, зокрема: територіальну децентралізацію (озна­чає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрар­хічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування); функціональну децентралізацію (визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об’єднання, спілки) суб’єктами владних повноважень із делегуван­ням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного харак­теру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком); предметну децентралізацію (професійне самоврядування) [33, с. 14-15].

Що стосується питання впровадження децентралізації в Укра­їні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявля­ється у нас досить слабко. У нормативному регулюванні і практиці діяльності державних органів простежується саме територіальна, а не функціональна децентралізація.

Безперечно ефективність реформування публічної влади мож­лива виключно при здійсненні як політичної, адміністративної, так і фіскальної децентралізації. При цьому, проблема оптимального пе­рерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральни­ми органами влади та органами місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні. Збалансована система бюджетних відносин є запорукою стабільності економічного розвитку громад і регіонів. Саме тому, ми детальніше зупинимося на аналізі фінансо­вої децентралізації.

Фінансова децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між цен­тральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах за­мість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація. Основоположником останньої ідеї був американський економіст Ч. Тібо. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансу­вання та забезпечення населення суспільними й громадськими послу­гами. Він довів, що лише при фіскальній автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням-споживачів згідно з їхніми потребами. Значний внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації зробив англійській учений- економіст В. Оутс. Він запропонував таке її визначення: «децентралі­зація — це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями». Регіональні й місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією [34, с.146-147].

В європейській правовій літературі зміст фіскальної децентралі­зації розкривають через такі три аспекти [33, с. 129-130]:

* децентралізація видатків - тобто надання місцевому самовря­дуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;
* децентралізація доходів - закріплення за місцевим самовряду­ванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня міс­цевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;
* процесуальна і організаційна самостійність - право самостій­но, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фі­нансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. Основними критеріями оцінки рівня фіскальної децентралізації вважаються [33, с. 130-131]:

* співвідношення показників видатків місцевого самоврядуван­ня (місцевих бюджетів) до публічних видатків. Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність міс­цевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. До держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%, належать Данія, Іспанія, Швеція.
* Обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Цей показник до­зволяє побачити, яка частина публічних ресурсів є розподілена поміж суб’єктами місцевого самоврядування. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Євро­пі серед таких держав - Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Ні­дерланди, Італія. Показник 15-10% - середній рівень децентра­лізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентра­лізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр.
* Частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад. Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб’єкта місцевого самоврядування. Серед країн, у яких частка власних доходів перевищує 50%

- Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Ав­стрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін.

* Обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівню­вання у структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий - тим нижчий рі­вень фінансової самостійності і незалежності місцевого само­врядування.

Самодостатність місцевих фінансів у польській доктрині ха­рактеризують з огляду на такі показники-критерії: співвідношення поточних видатків і видатків бюджету розвитку; співвідношення ви­датків на виконання власних повноважень та видатків на виконан­ня делегованих центральним урядом повноважень. Для прикладу, в Польщі в структурі місцевих видатків переважають видатки на ви­конання власних повноважень (91,8%). Особливо чітко це відстежується в ґмінах - 93%, тоді як в повітах - 79,4%. Видатки на реаліза­цію делегованих повноважень сягають 8% видатків [33, с. 161-162].

В Україні реформування бюджетної системи з метою децентра­лізації триває вже більше двадцяти років, проте до 2014 р. спостері­гався процес тільки більшої бюджетної централізації. Проць Н. В. обґрунтовує, що протягом 2008-2013 рр. рівень бюджетної централі­зації збільшився з 75,19 до 76,6 %, і відповідно рівень деценралізації бюджетних ресурсів зменшився з 24,81 до 23,4 %. [31, с. 222] У 2014 році відбулося незначне збільшення частки у доходах зведе­ного бюджету - 77,8 %, при цьому відбулося зменшення частки міс­цевих бюджетів у доходах зведеного бюджету - 22,2 % [35].

Місцеві бюджети відповідно до Бюджетного кодексу України містить надходження і витрати на виконання повноважень місцевих державних адміні­страцій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і ви­трати становлять єдиний баланс відповідного бюджету. Польський закон про доходи одиниць місцевого самоврядування визначає такі групи місцевих доходів: власні доходи; загальна субвенція; цільові дотації з державного бюджету; іноземні ресурси, що не підлягають поверненню; ресурси з ЄС; інші ресурси, визначені конкретними правовими нормами. [33, с. 155] На нашу думку, всі доходи місцевих бюджетів можна класифікувати на такі групи: влас­ні доходи; доходи від частки загальнодержавних податків і зборів; міжбюджетні трансферти з державного та місцевих бюджетів; гран­ти та інші надходження.

Впроваджувана реформа бюджетної системи в Україні спрямо­вана на децентралізацію бюджетних коштів та забезпечення більшої фінансової самостійності місцевих громад. Дослідження фактич­ного впливу змін у бюджетному законодавстві на підвищення рівня фінансової автономності територіальних громад має практичне зна­чення та актуальність.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII в редакції від 01 січня 2017 року продовжив тривалу ре­форму бюджетної системи в Україні і заклав реальні інструменти фінансової децентралізації [46]. Основна мета впроваджуваних реформ децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територі­альних громад, що передбачає перерозподіл повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріаль­ної та фінансової основи місцевого самоврядування.

На разі створено умови, які повинні стимулювати громади до об’єднання для посилення їх спроможності. Крім того, розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів, в тому числі шляхом:

* Встановлення нових відсотків зарахування екологічного по­датку (до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об’єднаних територіальних громад, бюджетів міст районного зна­чення, сільських, селищних бюджетів - 25 % екологічного податку; до бюджетів міста Києва 80 % екологічного податку; до обласних бюджетів 55 % екологічного податку).
* Закріплення за місцевими бюджетами надходжень від сплати державного мито (зараховується до бюджетів місцевого самовря­дування за місцем вчинення дій та видачі документів) та акцизного податку з реалізації суб’єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об’єднаних те­риторіальних громад, міських бюджетів.
* Закріплення за місцевими бюджетами надходження від спла­ти податку на майно, єдиного податку, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів, а також плати за ліцен­зії, частини чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних під­приємств та їх об’ єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами.
* Зарахування до місцевих бюджетів плати за надання адміні­стративних послуг, що справляється за місцем надання послуг, ад­міністративних штрафів та штрафних санкцій за порушення законо­давства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюно­вих виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення та ін.

Таким чином, до місцевих бюджетів повністю зараховуються місцеві податки та збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір), збільшено відсоток зарахування окремих загальнодержавних подат­ків та зборів саме на рівні бюджетів об’єднаних територіальних гро­мад, сіл, селищ, міст районного значення, а також урізноманітнено можливі джерела надходжень. Це в підсумку повинно призвести до більшої фінансової самостійності місцевих громад та зменшити їх залежність від міжбюджетних трансфертів.

Протягом тривалого часу податок на доходи фізичних осіб був найвагомішим за обсягом джерелом дохідної частини місцевих бю­джетів в Україні - 61,4 % від загальних надходжень місцевих бюдже­тів. У територіальному розрізі найбільший обсяг податку на доходи фізичних осіб надходив до районних бюджетів і становив 98%, до обласних - до 78 - 80%, (Миколаївської області - 80% доходів, За­порізької - 76%, Черкаської - 66%) до бюджету м. Києві - 40-45% доходів. [41, с. 223]

Основою для збільшення фінансової самостійності органів міс­цевого самоврядування повинно стати зарахування податку на май­но у повному обсязі до місцевих бюджетів. Відповідно до Податкового кодексу України податок на майно складається з податку на не­рухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного подат­ку та плати за землю [47, ст.265].

У країнах ЄС місцеві податки різноманітні. Так, у Словаччині до числа місцевих податків відносять: податок на нерухомість; податок з власників собак; податок на використання громадського простору; податок за надання житла; податок з автоматів для продажу; податок з невиграшних гральних автоматів; податок за в’їзд в історичну час­тину міста; податок з атомної установки [48, с. 57].

Особливістю оподаткування майна в Болгарії є податок на по­бутове сміття. Ставка встановлюється на житлові приміщення (про­порційно балансовій вартості або залежно від кількості сміття), на не житлові будинки (залежно від виду та кількості контейнерів для збору відходів). У середньому плата цього податку встановлю­ється у розмірі 0,3 - 0,5 % від балансової вартості приміщень. Він сплачується разом з податком на нерухоме майно. В Угорщині при придбанні нерухомості (квартири або будинку) протягом 6 місяців необхідно сплатити разовий податок на придбання нерухомості, так званий угорський податок (0% - земля під будівництво, новобудови, 2% - вартість будинку або квартири до 4 млн. форинтів (13 000 е), 6% - вартість будинку або квартири понад 4 млн. форинтів (13 000 е), 10% - при купівлі готелю, бізнесу).

У Японії серед прямих місцевих податків значне місце також займають майнові, а саме: податок на нерухомість (муніципальний податок, який сплачується щорічно особами, що володіють земель­ними ділянками, житлом та іншими видами активів); податок на спадщину (ставки податку від 10% до 50%, залежно від вартості майна); податок на дарування (податкові ставки на дарування від 10% до 50%, залежно від вартості активу); податок на транспорт­ні засоби (3% споживчого податку при купівлі, окремий податок на придбання транспортного засобу (сплачується до префектури), по­даток на бензин (включений в його вартість), щорічний податок на сам засіб і навіть на його вагу).

Достатньо фінансово децентралізованою є Канада, що обумов­люється в тому числі і її федеральним устроєм. Податкова система Ка­нади включає податки трьох рівнів: федеральні (48% державних дохо­дів), провінційні (42%) та місцеві (10%). До системи провінційних по­датків входять: провінційний податок на доходи корпорацій, податок з роздрібних продаж, а також податки на продукти харчування, спиртні напої, цигарки, тютюн, бензин, дизельне паливо, телефон, готельні послуги, подарунки, рентні платежі та різні реєстраційні і ліцензійні збори. Крім податків, у провінційні бюджети поступають обов’язкові ресурсні платежі: збори, одержані від гірничорудних підприємств, лісорозробок, видобутку нафти і газу; податок на землю та оціночну вартість корисних копалин; орендна плата за землю та за право роз­робки надр. У провінціях, багатих природними ресурсами (Альберта), частка доходів даної групи досягає 25%. До місцевих (муніципальних) доходів у Канаді відносяться: податок на майно, податки на підприєм­ства, цільові збори на протипожежний захист, збирання сміття, бла­гоустрій території, збори за користування місцями відпочинку тощо. Податок на нерухому власність (realestate tax) є найбільшим місцевим податком, він складає понад 50% доходів провінцій. Наприклад, у про­вінції Онтаріо щорічно стягується близько 15 млрд. дол., з них - май­же 9 млрд. дол. сплачуються фізичними особами - власниками жит­ла, а 6 млрд. дол. - організаціями. Податок з нерухомості стягується зазвичай у розмірі 0,5% - 1,0% від вартості власності. Ставка різко підвищується, якщо нерухомість використовується для певних видів діяльності. Наприклад, податок з перукарні встановлюється в розмі­рі 30% вартості будівлі, податок з адвокатських контор і лікарських кабінетів - 50%. А якщо будівля використовується для виробництва алкогольної продукції, податок на нерухомість становить 140%.

Загалом більшість країн світу зараховує надходження від май­нових податків саме до місцевих бюджетів. Так, у Канаді майнові по­датки становлять близько 40 % загальних доходів місцевих бюджетів країни, значною їх частка є в доходах місцевих бюджетів Франції (до 20 %), Румунії (19 %), Польщі (14 %), Великобританії та Латвії (13 %), Литви (11 %) [32, с. 101]. Саме податок на нерухоме майно забезпечує до 95% надходжень до місцевих бюджетів у Нідер­ландах, 81% - у Канаді, 52% - у Франції, від 10% до 70% - у США.

Щодо європейського досвіду, то варто відзначити Словаччину, яка провела успішні адміністративно-територіальну та бюджетну реформи. В ході бюджетної децентралізації, окрім розширення сис­теми місцевих податків, держава передала на рівень місцевого само­врядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3% податку належить органам місцевого самовряду­вання, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2%, як було відмічено, надходить до державного бюджету [48, с. 58]. Завдяки бюджетній децентралізації органи міс­цевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів в структурі дохідної частини бюджету сягала 60-70%, то нині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних дже­релах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому, всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функ­цій [48, с. 31]. Впроваджені реформи дозволили сформува­ти ефективну бюджетну систему з прозорими фінансовими потоками та забезпечили самостійність місцевих бюджетів.

В Іспанії встановлено два режими децентралізації - спеціальний, виключний («Forai») і загальний, таким чином можна говорити про асиметричну децентралізацію. Перший режим стосується лише Краї­ни Басків і Наварри, а загальний режим поширюється на інші 15 авто­номних територій. Основна відмінність між цими режимами полягає в тому, що регіони спеціального режиму мають повноваження щодо збирання та адміністрування податків на регіональному рівні, тоді як у регіонів загального режиму така можливість значно обмежена. У регіонах зі спеціальним режимом громадяни не платять жодної час­тини податків до центрального бюджету. Для компенсації за послуги, які центральний уряд надає регіону, регіональний уряд виплачує цен­тральній владі певну суму («сиро» в Країні Басків і «арогіасіоп» у На­варрі) у формі трансфертів. Центральний уряд безпосередньо збирає на території регіонів окремі незначні податки, однак ці доходи врахо­вуються при розрахунку «сиро» і «арогіасіоп». Регіони зі спеціальним режимом також роблять внески до Фонду солідарності центрально­го уряду, який покликаний надавати інвестиційну підтримку бідним регіонам [33, с. 125-126]. Окремі науковці пропонують використати досвід Іспанії для України, враховуючи культурні, соці­ально-економічні та інші відмінності регіонів.

В рамках бюджетної реформи в Україні також децентралізовано видаткові повноваження у соціально-культурній сфері, з державного на регіональний та місцевий рівень передається фінансування окре­мих закладів в освітній, медичній та культурній сферах тощо. За­проваджено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвен­ція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація). Станом на 1 липня 2015 р. місцеві бюджети одержали 77 731,6 млн.грн. трансфертів, що складає 94,7% від передбачених роз­писом асигнувань на січень-червень 2015 року. Базова дотація пере­рахована в сумі 2 630,9 млн.грн. або 98,2% розпису асигнувань на січень-червень 2015 року. Субвенції на соціальний захист населення перераховані в сумі 27 513,9 млн. грн. або 94,7% від передбачених розписом на цей період в межах фактичних зобов’язань. Освітню субвенцію перераховано в сумі 22 469,8 млн. грн. або 96,8% до роз­пису на відповідний період. Медичну субвенцію перераховано в сумі 21 819,6 млн. грн. або 94,8% до розпису на відповідний період. Суб­венцію на підготовку робітничих кадрів перераховано в сумі 3 091,5 млн. грн. або 99,5% до розпису на відповідний період.

Крім того, встановлено нову систему вирівнювання за закріпле­ними загальнодержавними податками (податку на прибуток та по­датку на доходи фізичних осіб) - залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і зали­шаться в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Надано права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюдже­тів та власних надходжень бюджетних установ. Спрощено процеду­ру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжна­родних фінансових організацій.

В результаті бюджетної реформи встановлено, що при складан­ні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди пе­редбачається формування державного фонду регіонального розвитку в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загально­го фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бю­джетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку повинні спрямовуватися на виконання інвестиційних програм і про­ектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об’єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Дер­жавній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають спів- фінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків.

Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджується Ка­бінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набран­ня чинності законом про Державний бюджет України, що надасть достатню часову можливість органам місцевого самоврядування їх реалізувати.

В Україні вже є перші результати впроваджених реформ, зо­крема за січень - червень 2015 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 44,6 млрд.грн., що складає 60,7% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Таким чином, є приріст надходжень до загаль­ного фонду проти січня - червня 2014 р. (у співставних умовах та без урахування окупованих територій) склав 37,7% або + 12,2 млрд. грн. Темп росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб у січні - червні 2015 р. у порівнянні до січня-червня 2014 р. становить 116, 2%, плати за землю 125, 9%. При цьому, у 15 та 16 регіонах відповідно темп росту вище середнього по Україні. Загалом обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-червень склав 23 555,1 млн. грн., рівень виконання річного показника, за­твердженого місцевими радами, становить 54,3%, надходжень плати за землю - 6 639,4 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, - 57,4%. Надходження податку на нерухоме майно на 2015 рік затверджені місцевими радами в обсязі 226,2 млн. грн. Фактичні надходження податку за січень-червень по­точного року склали 274,7 млн. грн. Станом на 1 липня 2015 р. фак­тичні надходження акцизного податку склали 3 240,9 млн. грн., що в розрахунку на одного жителя країни складає 75,2 гривень.

Головним досягненням проведення бюджетної реформи в Укра­їні є зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні територі­альних громад і одночасне створення можливостей для самостійної мобілізації додаткових інноваційних джерел надходжень з метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, а отже забезпечено фі­нансове вирівнювання розвитку громад і регіонів. Водночас, необ­хідно продовжити процес децентралізації, щоб відбулася не тільки формальна передача коштів на місцевий рівень, а й одночасне роз­ширення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування на достатній фінансовій основі. Також залишається проблема запрова­дження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

* 1. Децентралізація публічної влади та окремі аспекти транскордонного співробітництва України

Процес створення неурядових організацій місцевого само­врядування в Україні розпочався ще на початку 90-х років ХХ ст. Найактивнішу з них, а саме Асоціацію міст України, було утворе­но в 1992 р. Ця Асоціація взяла безпосередню участь в розробці українського законодавства з проблем місцевого самоврядування в 1996-1997 рр. За участі експертів АМУ було розроблено Хартію українських міст (1997 р.), за її ініціативи створено Координаційну Раду з питань місцевого самоврядування при Президентові України та Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при Ка­бінеті Міністрів України (1998 р.). З 1999 р. розпочалося створення регіональних відділень АМУ. У 2002 р. АМУ стала членом Ради Єв­ропейських муніципалітетів та регіонів.

Найстарішим зі світових об’єднань органів місцевого самовря­дування, що діє на міжнародній арені з 1913 року, є Міжнародний Союз місцевих влад (США). Засновано Союз у бельгійському місті Генті за участі міст царської Росії. Він займався питаннями розвитку й ведення місцевого господарства, місцевої демократії та управлін­ня. Головна мета його діяльності:

* піднесення організаційного та функціонального рівня місце­вих влад та їх служб;
* підвищення добробуту громадян за допомогою більш ефектив­ного місцевого управління;
* розширення участі громадян в місцевому самоуправлінні;
* активізація міжнародного обміну інформацією й особистих контактів між членами Союзу;
* захист інтересів місцевих влад в міжнародних урядових орга­нізаціях.

Після ратифікації Європейської хартії місцевого самовряду­вання право органів місцевого самоврядування об’єднуватися в асо­ціації та інші форми добровільних об’єднань з метою більш ефек­тивного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад є єдиним правовим приписом, який регулює діяльність асоціацій, інших добровільних об’єднань органів місце­вого самоврядування (далі - асоціації) в Україні, що, на практиці, призводить до неможливості повноцінної та ефективної реалізації даного права органами місцевого самоврядування, оскільки не ви­значено порядок створення асоціацій, їх повноваження, статус та місце в системі місцевого самоврядування, а також ролі в організації взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами дер­жавної влади. Фактично, асоціації ототожнюються з громадськими організаціями, хоча мають принципово іншу природу - їх членами є органи публічної влади, а не фізичні особи.

З досвіду зарубіжних країн добре відомо, що саме асоціації ор­ганів місцевого самоврядування виконують функції щодо пред­ставництва та захисту інтересів територіальних громад, орга­нів місцевого самоврядування в органах державної влади, на­самперед в парламенті та уряді. Статус асоціацій, як правило, визначено на законодавчому рівні, а в деяких країнах навіть в конституціях (наприклад, Австрія, Болгарія). В усіх країнах Єв­ропи проводяться консультації між центральними органами дер­жавної влади та національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, процедури здійснення яких врегульовані зако­нодавством (Австрія, Франція, Греція, Нідерланди, Португалія, Угорщина, Італія, Латвія, Чорногорія, Словенія), нормативними документами, що регулюють діяльність органів державної влади (Німеччина, Фінляндія, Польща, Естонія) та/або відповідними угодами про співробітництво (Великобританія, Болгарія, Чехія, Ісландія, Норвегія, Литва). Консультації в основному стосують­ся врахування інтересів місцевого самоврядування при підготов­ці законодавства та питань місцевих фінансів. Крім того, асо­ціації виступають засновниками навчальних, консультативних, дослідницьких центрів, що надають відповідні послуги тери­торіальним громадам, органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Об’єднання органів місцевого самоврядування (далі ООМС) є недержавним, неприбутковим всеукраїнським добровільним об’єд­нанням, яке створюється з метою організації взаємодії та співпраці територіальних громад сіл, селищ і міст та їх органів для більш ефек­тивного здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядуван­ня, захисту прав та інтересів територіальних громад, забезпечення ви­рішення питань місцевого значення, розв’язання проблем соціально- економічного та культурного розвитку відповідних територій.

ООМС створене та діє на засадах самоуправління, добровіль­ності, рівноправності її членів, відкритості, демократичності, закон­ності та гласності.

Характер розвитку економічної системи України на сучасному етапі значною мірою залежить від ефективного залучення регіональ­них факторів та повноцінного здійснення міжрегіонального співро­бітництва у широкому розумінні, включаючи транскордонне і між- територіальне. Подібне співробітництво дозволяє не лише формува­ти нові та укріплювати існуючі зв’язки між територіями всередині України та з сусідніми державами, але урешті-решт сприяє підви­щенню рівня життя населення завдяки поєднанню зусиль місцевих громад, спрямованих на спільне вирішення нагальних соціально- економічних, гуманітарних, екологічних та інших проблем.

Однак міжрегіональне, у т.ч. транскордонне, співробітництво до певної міри стримується недостатнім рівнем економічного роз­витку держави, слабкістю фінансової бази місцевих бюджетів та ін­шими факторами.

Поняття транскордонне співробітництво» дослівно тлумачиться як «міжкордонне співробітництво». Згідно з форму­люванням, поданим у Європейській рамковій конвенції про тран­скордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, ТКС являє собою «будь-які дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними об­щинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох держав, і укладання з цією метою необхідних угод або до­сягнення домовленостей» [48].

Це співробітництво з середини XX століття почало активно роз­виватися у країнах Західної Європи, де на сьогодні вже накопичено багатий досвід здійснення співпраці, спрямованої на поглиблення взаємовідносин між територіальними общинами або властями су­сідніх держав.

У поточному часі у країнах Західної, Центральної та Східної Європи створено понад 150 транскордонних об’єднань у формі євро- регіонів, а також стабільно розвивається міжтериторіальна громада.

Україна залучилася до повноцінної транскордонної співпраці у 1993 році, коли було заснована Карпатський єврорегіон у складі ад­міністративно-територіальних одиниць України, Угорщини, Румунії. Польщі та Словаччини. У поточному часі за участю територій нашої держави функціонує шість те у процесі створення знаходяться ще два єврорегіони.

У рамках транскордонного співробітництва здійснюється ціла низка різномасштабних (за обсягом фінансування, кількістю учас­ників та значущістю вирішуваних завдань) проектів - економічних, національно-культурних. освітніх, оздоровчих тощо.

Значну організаційну та фінансову підтримку ТКС надає ЄС через спеціалізовані програми та структурні фонди. Разом із тим не можна ігнорувати наявність ряду проблем та перешкод розви­тку подібного співробітництва за участю адміністративно-терито­ріальних одиниць України. Розглянемо їх більш детальна. Перш за все гальмування провадження ефективної регіональної політики та ТКС пов’язане з порівняно низьким рівнем соціально-економічного розвитку регіонів та України в цілому. Це спричинено політико-економічною нестабільністю, територіальною розбалансованістю ви­робничого потенціалу, дестабілізуючим впливом трансформаційних процесів, проблемами соціального характеру, напруженим екологіч­ним становищем.

Актуалізується проблема юридичного розподілу повноважень та функцій місцевих і центральних органів влади, включаючи по­рядок та механізми такого розподілу. Не розмежовані чітко повно­важення органів місцевого самоврядування різного адміністратив­но-територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область).

Відкритим залишається питання державної підтримки тран­скордонного співробітництва прикордонних адміністративно-тери­торіальних одиниць України. Не опрацьованою належним чином є методика та нормативна база розробки проектів та програм, реа­лізацію яких передбачається підтримувати за рахунок коштів дер­жавного бюджету; не узгоджена остаточна роль, взаємодія та відпо­відальність суб’єктів транскордонної діяльності та уповноважених центральних органів виконавчої влади.

Як відомо, участь суб’єктів транскордонної співпраці у фінан­суванні проектів та програм ТКС є обов’язковою. Але існує обмеже­ність фінансових ресурсів місцевих та регіональних бюджетів, що особливо актуально для сіл та селищ. Це суттєвий момент, оскільки у ряді прикордонних регіонів України переважав сільське населен­ня (Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька області). Досі на низькому рівні залишається взаємодія з європейськими структурами, які опікуються регіональними питаннями, із Конгресом місцевих та регіональних влад Європи, Асоціацією європейських прикордонних регіонів, Асамблеєю європейських регіонів.

Посилення правових, митних, економічних, технічних бар’єрів, ускладнення відповідних процедур перетину кордону, ущільнення кордонів з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією, яке відбу­вається у зв’язку з розширенням кордонів Європейського союзу, також справляє негативний вплив на динаміку транскордонних процесів.

Низькою залишається поінформованість про основні результа­ти діяльності суб’єктів ТКС за участю прикордонних регіонів Укра­їни, а також про зарубіжний досвід регіонального розвитку, в тому числі транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Названі проблеми будуть стримувати розвиток ТКС, якщо на прикладати зусиль до їх вирішення за участю адміністративно-тери­торіальних одиниць України та відповідних регіональних [місцевих] транскордонних утворень.

Транскордонне співробітництво на кордоні з Європейським Союзом є важливою складовою співпраці в цьому пріоритетному для України напрямі. Вирішуючи нинішні проблеми прикордонних територій, допомагаючи створенню сталих партнерських відносин по обидва боки кордону ця співпраця водночас дедалі більше стає важливим механізмом для втілення нових форм співпраці Уже під час впровадження Програм Добросусідства 2004-2006 рр., про які йтиметься далі, якісно нова роль була надана місцевим органам вла­да та самоврядування. Але, як показує досвід, це був лише початок тих важливих змін у відносинах між партнерами, і він отримав своє логічне продовження в новому програмному періоді 2007-2013 рр., пов’язаному з кардинальними змінами в підході до транскордонного співробітництва ЄС.

Транскордонне спів робітництво є одним з найбільш прагматич­них напрямів співпраці Україна ЄС. Воно триває вже понад 10 років. Метою Програми є розвиток транскордонного співробітництва між ЄС та країнами-партнерами, серед яких і Україна До 2004 р. учасни­ками програми були країни-члени ЄС, країни-кандидати, а також ті регіони Росії, Білорусі, України та Молдови, що межували з ними.

Перші транскордонні структури в шістдесятих роках базува­лись виключно на двосторонніх угодах між країнами-сусідами, ске­рованих на вирішення специфічних проблем на певному кордоні. Перевагою цих форм співробітництва було те, що на їх основі могли створюватися міжнародні структури за участю як держав, так і орга­нів місцевого самоврядування.

Перша спроба регламентувати територіальне співробітництво на європейському рівні була здійснена в 1980 р. з прийняттям Радою Європи Мадридської Рамкової угоди щодо транскордонного співро­бітництва між місцевими органами влади.

Ця Конвенція, звичайно, не мала прямої юридичної сили, але опосередкований вплив цього документа на розвиток транскордон­ного та територіального співробітництва Європі (що можна було б також визначити як політичний вплив) важко переоцінити. Перш за все цим документом визнавався феномен транскордонного спів­робітництва та легітимність втілення органами місцевого самовря­дування такого співробітництва, яке виходило за рамки юрисдикції певної держави. Конвенція допомогла також звернути увагу на ті інституційні утворення, які на той час уже існували Еурегіо, Альп-Адріа, Рада Лемана, низка єврорегіонів у Центральній Європі, та ще раз підкреслити політичне прийняття та визнання європейськими країнами легітимності феномену транскордонного співробітництва.

Слід завважити, що еврорегіони нині є взагалі однією з найпо­ширеніших інституційних форм транскордонного співробітництва. Єврорегіон це форма транскордонного співробітництва між тери­торіальними громадами . Перші транскордонні структури в шістде­сятих роках базувались виключно на двосторонніх угодах між країнами-сусідами, скерованих на вирішення специфічних проблем на певному кордоні Перевагою цих форм співробітництва було те, що на їх основі могли створюватися міжнародні структури за участю як держав, так і органів місцевого самоврядування.

Перша спроба регламентувати територіальне співробітництво на європейському рівні була здійснена в 1980 р. з прийняттям Радою Європи Мадридської Рамкової угоди щодо транскордонного співро­бітництва між місцевими органами влади.

Але слід зазначити, що не завжди ця структура є оптималь­ною. Досвід показує, що при втіленні багатьох спільних програм виявляються певні недоліки, що заважають максимально ефектив­ній реалізації транскордонного партнерства Серед них, наприклад, те, що створення єврорегіону не призводить до виникнення ново­го утворення зі статусом повноправної юридичної особи. До скла­ду єврорегіонів також не може входити держава. Крім того, слід зазначити значні диспропорції у моделях адміністративно-терито­ріального поділу України та суміжних європейських держав. Певні крокі були зроблені в напрямі інституціоналізаціі транскордонного співробітництва і ЄС, але варто зазначити, що спочатку це питання не розглядалось Європейською Спільнотою в тому ракурсі, в якому це було зроблено в Раді Європи нормативно, ця діяльність скорі­ше була спрямована на сприяння втіленню фінансових інструментів ЄС програм ЮТБКББО. Першою спробою створити інституційну базу для співробітництва була ініціатива Європейської Комісії щодо Європейського угруповання з економічних інтересів (БОБІ). Метою цієї структури було сприяння співробітництву фізичних осіб, під­приємств та інших юридичних осіб по різні боки кордону.

Втім, слід зазначити, що навіть якщо задекларована мета цієї новоствореної інституції, здавалося, могла сприяти співробітництву органів самоврядування з різних країн місцеві та регіональні органи влади є зазвичай юридичними особами, отже, можуть браги участь у створенні таких структур, водночас скерованість БОБІ на суто еко­номічні цілі робила цей інструмент мало адаптованим для розвитку транскордонного співробітництва, де відносини між органами влади не скеровані на пряму економічну вигоду.

Внаслідок розширення Європейського Союзу до кордонів Укра­їни суттєво змінився сам статус транскордонного співробітництва нашої держави. Для України міжрегіональне співробітництво являє собою надзвичайно важливий шлях практичного включення її регі­онів до загальноєвропейських інтеграційних процесів. Прикордонна співпраця дедалі активніше інтегрується до економічних комплек­сів прикордонних регіонів України та членів ЄС, що розширює коло суб’єктів, зацікавлених у розширенні такої співпраці.

Нині, у сучасній Європі існує безліч нових форм транскордон­ного співробітництва, які успішно розвиваються. Нормативно-пра­вовою базою функціонування транскордонного співробітництва в Європі є Європейська рамкова Конвенція про транскордонне спів­робітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. Дана Конвенція проголошує, що сторони транскордонного співробітництва мають право визначати контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність. Також Конвенція не забороняє договірним сторонам використовувати за спільною згодою окрім співробітництва на договірній основі (яке ґрунтується на типових і рамкових угодах, статутах і договорах) й інші форми транскордонного співробітництва.

Все більше набуває розвитку така форма транскордонного співробітництва як Європейські угрупування територіального спів­робітництва (ЄУТС), які створені з метою полегшення та сприян­ня транскордонному, транснаціональному та/чи міжрегіональному співробітництву між членами ЄС в цілях зміцнення економічного та соціального єднання.

Так, щодо правової природи утворення, функціонування та припинення діяльності Угрупування, зазначимо, що Декрет Євро­пейського Парламенту та Європейської Комісії № 1082/2006/ЕК від 5 липня 2006 року (Декрет) містить відповідні норми стосовно пра­вових підстав утворення, мети і завдань діяльності, умов і критеріїв до участі засновників-членів, що входять до Угрупування; правил функціонування та ліквідації таких утворень.

У документі зокрема зазначено, що:

- цей Декрет прийнятий з метою здійснення спеціального за­ходу для поглиблення економічної і соціальної єдності членів Спільноти, що вимагає посилення територіальної співпраці (частина 1 преамбули);

* цим спеціальним заходом утворюється інструмент (засіб) для подолання перешкод на шляху територіальної співпраці у фор­мі можливості утворення Угрупування (частина 8 преамбули та частина 2 статті 1);
* угрупування матимуть статус юридичної особи і вступ до них є добровільним (частина 8 преамбули та частини 3 та 4 статті 1);
* угрупування утворюються регіональними і місцевими орга­нами самоврядування, їх завдання і повноваження відобража­ються в Угоді про утворення Угрупування. (Угода) (частина 10 преамбули);
* угрупування здійснюють свою діяльність по використанню програм або проектів територіальної співпраці, що реалізу­ються як за участю, так і без участі Спільноти (частина 10 пре­амбули);
* створення угрупування не торкатиметься наявних фінансових зобов’язань країн, регіональних та місцевих органів влади, є неприпустимим делегування Угрупуванню владних повнова­жень членів (частина 11-12 преамбули);
* угрупування складається з учасників-членів які розташовані на території хоча б двох країн членів Спільноти (частина 2 статті 3). Декрет не виключає можливості участі юридичних осіб третіх країн (у даному випадку України) в Угрупуванні за умови, коли така участь дозволяється національним законодав­ством третьої країни, або угодою між країною члена Спільно­ти та третьою країною (частина 16 преамбули).

Щодо наявності повноважень необхідних для участі у такій співпраці представницьких органів місцевого самоврядування Украї­ни, то відповідно до частини 2 статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, ін­ших добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування, при цьому таким асоціаціям та іншим добровільним об’єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування (частина 3 статті 15 Закону).

Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. та ратифікувала Протокол № 2 до цієї Конвенції, який стосується міжтериторіального співробітництва, укладений 5 травня 1998 року. Варто зазначити й те, що згідно Закону України «Про транскордонне співробітництво», який визначає правові, еко­номічні та організаційні засади транскордонного співробітництва, транскордонне співробітництво - це спільні дії, спрямовані на вста­новлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-техніч­них, екологічних, культурних та інших відносин між територіальни­ми громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповід­ними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством [50]. Отже, суб’єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з терито­ріальними громадами та відповідними органами влади інших дер­жав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво.

Згідно статті 7 даного Закону суб’єкти транскордонного спів­робітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України укладають угоди про транскордонне спів­робітництво і забезпечують їх виконання; забезпечують виконання зобов’язань України за міжнародними договорами України про тран­скордонне співробітництво; беруть участь у розробленні та реаліза­ції спільних проектів (програм); приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об’ єднань; вносять про­позиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань тран­скордонного співробітництва.

Суб’єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства можуть укладати угоди про транскордонне співробітництво, які регламентують право­ві, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва. Угоди про транскордонне співробітництво можуть передбачати утворення органів транскордонного співробітництва. Статус, функції, повнова­ження та джерела фінансування органів транскордонного співробіт­ництва визначаються міжнародними договорами України про тран­скордонне співробітництво, угодами про транскордонне співробіт­ництво, законодавством держав, на території яких вони розміщені, статутами цих органів.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади - пере­дачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити міс­цеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими са­мим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків - армію, міліцію тощо.

В Україні за роки незалежності були зроблені перші кроки для інституціювання демократичної децентралізації в плані створення правової основи для процесу децентралізації. Етапом на цьому шля­ху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали про­позиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтують­ся на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування [51], напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування. Запропоновані зміни до Основного За­кону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місце­вого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територі­альних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністра­тивно-територіального устрою - область, район, громада з широким самоврядуванням, передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розпо­діл повноважень між органами місцевого самоврядування за прин­ципом субсидіарності і наділення громад максимально широким ко - лом повноважень.

Ключові пропозиції сформульовані таким чином, що вони не торкаються внесення змін до Розділу І Конституції, в якому закрі­плене поняття місцевого самоврядування і прийняття якого має від­буватись через референдум, що значно в часі відтермінували б про­цес децентралізації.

Внесення відповідних змін до Конституції має створити пра­вову основу для прийняття низки законодавчих актів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування. Серед них є нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві дер­жавні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між вико­навчими органами влади і органами місцевого самоврядування та ін. Передбачається, що законодавчі нововведення забезпечать надійну правову основу для ефективного здійснення влади в Україні. Однак, реалізуючи політику децентралізації слід зважати на ті ризики, які можуть виникнути.

Надання органам місцевого самоврядування більших прав і повноважень дає змогу розвивати транскордонне співробітництво тому, що, перш за все, вирішується одна з проблем розвитку, а саме фінансування.

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в по­літичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Ве­ликобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно врахову­вати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації. В цьому плані слід забезпечити послідовність у здійсненні цього про­цесу, зокрема, органи влади зобов’язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-еко­номічними процесами в державі: держава має посприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рів­ні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати служ­бовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування та вдосконалення ме­ханізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень терито­ріальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації .

Розвиток об’єднань місцевого самоврядування, їх ефективне функціонування є основою для територіального розвитку в цілому. Основні принципи діяльності об’єднань місцевого самоврядування закладені у Європейській хартії місцевого самоврядування, що рати­фікована Україною у 1997 р., серед них - принципи правової, органі­заційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Принцип правової автономії означає, що об’єднання органів місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаман­ні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами. Як зазначається у хартії, ці повноваження мають бути досить повними для ефективного здійснення місцевого самовряду­вання та ексклюзивними, тобто притаманними тільки зазначеним органам. Тут йдеться про уникнення дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та будь-якими іншими. Ці по­вноваження мають бути вичерпними щодо прийняття будь-яких рі­шень органами місцевої влади під їх відповідальність та в рамках чітко визначених повноважень. Зазначений принцип також має бути ефективним щодо делегованих повноважень: органи місцевої влади мають бути вільними у взятті на себе виконання цих повноважень, ураховуючи місцеву специфіку.

Фінансова автономія об’єднань органів місцевого самовряду­вання означає, що зазначені органи мають право збирати та розподі­ляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб орган місцевого самоврядування міг якісно здійснювати свої функції та повноваження. Частина зазначених ре­сурсів має надходити до місцевих бюджетів через місцеві податки та збори. Ставки місцевих податків та зборів має право визначати само­стійно орган місцевого самоврядування, але в рамках, передбачених законодавством.

Суть місцевого самоврядного управління полягає у реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку гро­мад та всіх важливих питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Більшість з місцевого населення України взагалі вважає, що місцеве самоврядування також належить до органів дер­жавної влади, тобто місцеве населення не знає своїх реальних прав та можливостей впливу на ситуацію в їх регіоні.

Як показує світовий досвід, за будь-яких форм місцевого управ­ління державний контроль за діяльністю об’єднань органів місцево­го самоврядування та їх посадовими особами, за дотриманням ними національного законодавства використовується завжди. У багатьох розвинених країнах місцевому самоврядуванню надані широкі по­вноваження, але існує чітка система державного нагляду та контр­олю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, со­ціальної та правової держави актуальним є реформування системи об’єднань органів місцевого самоврядування.

На сьогодні проблема ефективності об’єднань місцевого само­врядування є однією з найважливіших. Головним чинником якісного управління є чіткий розподіл повноважень та компетенції між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого само­врядування. Важливим аспектом територіального розвитку є надан­ня широких повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути законодавчо забезпечено. Де­централізація владних повноважень (передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом забезпечення ефективного місцевого самовря­дування та якісного надання послуг населенню.

РОЗДІЛ 3.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СТРУКТУРА МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1. Система органів влади на рівні громади

Базовим принципом місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії є право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення. Самодостатні та дієздатні терито­ріальні громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь- якої країни та максимального наближення влади до народу, створен­ня гнучкого механізму місцевого управління із зменшенням долі бю­рократії у порівнянні з централізованою системою управління, що, в свою чергу, сприяє створенню умов для самостійного вирішення населенням питань місцевого значення.

Важко не погодитися з думкою О. Бабінової про те, що якщо проаналізувати принципи Європейської Хартії місцевого самовряду­вання з точки зору того, як вони виконуються Україною, то висновок буде не на користь нашої держави. Так, принцип організаційної авто­номії органів місцевого самоврядування визначається можливістю зазначених органів самостійно формувати власну структуру за раху­нок коштів місцевих бюджетів, однак на сьогоднішній день в Україні цього немає. Принципи фінансової та правової автономії визнача­ють право та реальну можливість територіальних громад самостій­но формувати місцевий бюджет і створювати необхідну для цього власну нормативно-правову базу. До реалізації зазначеного Україні ще далеко, оскільки реальної самостійності територіальні громади України практично не мають. На сьогоднішній день, в Україні прин­ципи правової, фінансової, організаційної самостійності територі­альних громад практично не реалізуються. Це суттєво відбивається не тільки на місцевому, а й на регіональному розвитку країни [52, с. 124].

В Україні право територіальних громад самостійно вирішува­ти питання місцевого значення гарантується Конституцією і визна­чається як місцеве самоврядування, але реалізацію цього права не завжди можна здійснити на практиці. На сьогодні органи місцевого самоврядування України не мають достатніх можливостей для по­вноцінної діяльності на своїй території. Тут мається на увазі не лише спроможність самостійного прийняття рішень та їх реалізації, але і відсутність необхідних ресурсів, що є необхідним для реального розвитку територіальних громад. Якщо у Європейській Хартії місце­вого самоврядування зазначається, що здійснення державних повно­важень, як правило, повинно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян, то в Україні повноваження de jure прописані для органів місцевого самоврядування, а de facto всі важелі прийнят­тя рішень сконцентровані у органів державної виконавчої влади. Для всіх уже звичним є систематичне втручання органів державної вико­навчої влади у справи органів місцевого самоврядування. Загалом, це відбувається через недосконалість національного законодавства у цій сфері.

Згідно з чинним законодавством України 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. Це струк­турно організовані колективи службовців, що наділяються владою у системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень, а також виборні й інші органи, наділені повноваженнями на вирі­шення питань місцевого значення і не входять до системи органів державної влади.

Оскільки право на участь у місцевому самоврядуванні реалізу­ється за належністю до відповідних територіальних громад, тому в сучасних умовах зростає значення цих первинних суб’єктів місце­вого самоврядування. Безпосередньо людина, колективи, об’єднані спільною територією проживання спроможні чітко сформулюва­ти, вирішити чи запропонувати оптимальні та ефективні шляхи розв’язання існуючих проблем місцевого значення.

Значна частина науковців вважає територіальну громаду в сис­темі місцевого самоврядування в Україні найслабшою ланкою, хоча юридично і фактично вона є базовим елементом даної системи. Дуже небезпечним є факт байдужості членів громади до спільних громад­ських справ, про що свідчить як низька явка на виборах останніми роками, аналіз рішень, які приймають органи місцевого самовряду­вання, невисока активність жителів при проведенні громадських слу­хань тощо. Зростаюча недовіра громадян до органів влади в цілому та місцевого самоврядування зокрема, а також їх посадових осіб, при­зводить до відторгнення переважної частини членів територіальних громад від управління їх справами. Вкрай критичним є той факт, що не всі територіальні громади мають місцеву еліту, здатну утверджува­ти ідеали самоврядування. Її виховання є справою громад і держави, яка має постійно дбати завдяки освіті, культурі, науці через різнома­нітні конкурси, гранти, діяльність неурядових громадських організа­цій тощо. Тому ряд дослідників доходить висновку, що територіальна громада в сучасному вигляді є неефективним політико-правовим і со­ціально-економічним інститутом, який потребує реформи.

Територіальна громада проголошується Конституцією і зако­нами України первинним, центральним суб’єктом місцевого само­врядування, основним носієм його функцій і повноважень. Слід за­значити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища як територіальна громада містить поняття населення як со­ціальної спільноти жителів, об’єднаних спільною діяльністю, інтер­есами та цілями щодо задоволення потреб, пов’язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням. Тобто до територіальної громади можуть належати громадяни Укра­їни та іноземці, особи без громадянства, які постійно проживають у селі, селищі, місті і користуються за такими ж правами і свободами, виконують такі ж обов’язки, як і громадяни України, за винятком, встановленим чинними законами.

Крім цього, під цим визначенням необхідно розуміти також те­риторіальну основу місцевого самоврядування село, селище і міс­то, тобто базову ланку територіального устрою (частина території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб’єктів місцевого самоврядування).

Так, територіальну громаду М. Баймуратов розуміє як сукуп­ність фізичних осіб, які постійно проживають на певній території та зв’язані між собою територіально-особистісними зв’язками систем­ного характеру [53, с. 95]. Визначаючи структуру тери­торіальної громади, М. Орзіх вважає, що до неї належать «громадя­ни України, іноземці, біженці та змушені переселенці, котрі постій­но проживають у місті й є платниками місцевих податків і зборів» [54, с. 5].

Аналізуючи явище територіальної громади за сутністю, змістом і формою вітчизняний науковець О. Батанов дає наступне її визна­чення: «Територіальна громада - первинний суб’єкт муніципальної влади, який являє собою спільність фізичних осіб - жителів, що постійно мешкають на території села (або добровільного об’єднання в спільну громаду декількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні струк­тури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру» [55, с. 299-300].

Отже, територіальна громада це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об’єднаних на публіч­них засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб’єктністю, а саме правом формування через інститут ви­борів відповідних представницьких органів, проведення місцевих референдумів, управління місцевими справами, в тому числі бюдже­тами та комунальною власністю тощо.

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, оскільки її становлять жителі населено­го пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягли 18-річного віку та дієздатні, є активними суб’єктами права на участь у здійснен­ні самоврядування: мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до цих органів або їх посадовими особами, брати участь у місцевих рефе­рендумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими законами і статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

З метою врахування історичних, національно-культурних, со­ціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та у межах Закону України «Про міс­цеве самоврядування в Україні» може прийняти статут територіаль­ної громади села, селища, міста, який підлягає державній реєстра­ції в органах Міністерства юстиції України. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві традиції. Зміст, опис та порядок використання символіки громад визначаються відповідною радою згідно з законом.

Суб’єкти місцевого самоврядування (ради громади, їх виконав­чі органи, посадові особи ради громади тощо) формуються грома­дою через форми прямої й непрямої демократії та характеризуються щодо неї вторинним, похідним характером. Формами безпосередньої діяльності громад є місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громад­ські слухання, відкликання депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самовря­дування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території та надання послуг соціальне незахищеним жителям насе­леного пункту, участь жителів у роботі органів місцевого самовря­дування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування та інші незаборонені Конституцією форми прямої місцевої демократії. Формами опосередкованої реалізації громадами свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Поселення є елементом територіального устрою України, що визначено ст.133 Конституції України. Оскільки цією статтею ви­значено три типи поселень: міста, села і селища, необхідно вста­новити кількісні та якісні відмінності між цими категоріями. Поки що це питання регулюється Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 року «Про порядок вирішення питань адміністра­тивно-територіального устрою Української РСР». Цим документом визначаються різні категорії населених пунктів - міста обласного, районного підпорядкування, селища міського типу. Основними від­мінностями є кількість населення та характер його зайнятості. Так, до міст обласного значення відносяться міста чисельністю понад 50 тисяч жителів, що мають важливе промислове, соціально-культур­не та історичне значення. До міст районного значення - поселення чисельністю понад 10 тисяч жителів, з яких не менше двох третин становлять робітники, службовці та члени їх сімей. Така сама ви­мога до зайнятості відноситься до селищ міського типу, однак по­ріг кількості населення тут знижено до 2 тисяч жителів. Важливим при цьому є фактор рівня організації комунальних послуг (наявність централізованого водопостачання та водовідведення, теплопоста­чання, газифікація) [56, с.41].

Наведена класифікація сьогодні вже не може задовольняти, бо реальна ситуація не відповідає цим нормам ні по кількості на­селення, ні по характеру зайнятості. Новою характеристикою, яка ніколи раніше не враховувалася є щоденні міграційні процеси. Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, то в країнах Європи розрізняють лише дві категорії - сільська та міська, основою поділу яких є гус­тота населення, а не рівень комунальних послуг (наявність центра­лізованого водопостачання та водовідведення, теплопостачання, га­зифікація є нормою), не характер зайнятості (наразі домінуючу роль відіграє не промисловий чи сільськогосподарський сектор, а сфера послуг).

Для визначення категорій поселень на сьогодні найбільш суттєвими є два показники: внутрішня зайнятість та рівень урбанізму. У цьому випадку до категорії міст слід відносити посе­лення, де більшість населення працює в ньому та забудова в осно­вному суцільна чи багатоповерхова. Селище в цьому випадку по­винне зберегти таку ж характеристику зайнятості, однак щільність населення в ньому є меншою, оскільки переважає садибна забудова. Як приклад можна навести колишні військові містечка чи поселення, що орієнтувалися на монофункціональне виробництво, яке наразі не функціонує. В ментальному плані пози­цію, що рівень комфорту в селі повинен бути гіршим, ніж у місті, потрібно ламати [56, с. 42].

Віднесення поселень до категорії сіл, селищ чи міст за вказа­ними критеріями в процесі реформування адміністративно-терито­ріального устрою має суттєве практичне значення щодо формування дієздатних громад. З огляду на формування органів самоорганізації населення, прикладне значення мають умови відмежування посе­лень одне від одного, адже непоодинокі випадки, коли села злива­ються, між ними немає межі. В той же час, від цього залежить умова обрання старости поселення. Слід чітко визначити критерії, за яки­ми одні поселення будуть розмежовані, а інші об’єднані. Головна ха­рактеристика: відстань від меж забудови. Важливу роль відіграють також географічні умови: рельєф, водні перепони тощо, а також іс­торичні та національно-культурні особливості.

У різних державах з метою ефективної організації влади на міс­цях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях), на вибір яких впливають не лише вищезазначені фактори, а ще й неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штуч­ні». Що ж до нашої держави, то Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первин­ними територіальними громадами - жителями «природних» адміні­стративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст) [2, с. 69].

Слушною є думка Катерини Мазепи, що такий підхід до визна­чення кола суб’єктів права на місцеве самоврядування має свої гли­бокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорюва­ли на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управ­ління обирали відповідних осіб (органи) - вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву гро­мадського, комунального, місцевого або муніципального самовряду­вання. Стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені неприродним шляхом - «згори» актами держав­ної влади, за допомогою яких здійснювалося районування терито­рії держави, і в силу цього вони носять «штучний» характер. Так виникли, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. «Штучні» адміністративно-територіальні одиниці - це регіони і субрегіони. Населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може ви­знаватися суб’єктом права на місцеве самоврядування, а може і не визнаватися ним [2, с. 69].

Слушною є думка В. Малиновського, що з точки зору функціонування органів публічної влади первинний рівень Укра­їни порівняно з регіональним та субрегіональним потребує наймен­шого реформування, адже модель публічної адміністрації на цьому рівні, за винятком м. Севастополя та певною мірою Києва, у цілому відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Однак її суттєві недоліки і пов’язана з цим перспектива укрупнення сільських територіальних громад спонукають до визначення концептуальних засад організації влади на цьому рівні [57, с. 171].

Науковцями неодноразово піднімалося питання щодо необхід­ності усунення проблеми розбалансування систем муніципально­го управління в громадах, де партійна належність голови не збіга­лася з депутатською більшістю відповідної ради [57, с. 173]. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» був передбачений інститут недовіри голові з боку ради і ця норма часто застосовувалося на практиці. Однак, Законом України «Про місцеві вибори» передбачено посилення захисного механізму для цих суб’єктів та передбачено право громади, яка обирала голо­ву громади прямими виборами, на дострокове припинення повнова­жень відповідного голови за народною ініціативою [58]. Поряд з цим, за­коном передбачено і відкликання голови за рішенням вищого керів­ного органу партії, місцева організація якої висунула відповідного кандидата, що знову ставить обраних від партій кандидатів у пряму залежність та підпорядкування.

Погоджуємося з Ю. Ганущаком про те, що зовсім недоречною є норма, коли у разі усунення з посади голови громади його повнова­ження виконує секретар ради, якого мешканці не обирали на прямих виборах. Це створює спокусу спотворення результатів народного во­левиявлення адміністративними методами. Якщо вже голові вислов­лено недовіру, то до нових виборів його повноваження як керівника виконавчого органу повинен виконувати перший заступник, але без права здійснення кадрових змін. Щодо секретаря ради, то він пови­нен лише головувати на засіданнях сесій (така норма раніше була за­кріплена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні») [56, с. 62].

Якщо про­аналізувати норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити три основні функції, що здійснюються головою громади, а саме:

* представляє громаду у відносинах з органами державної вла­ди та іншими органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, політичними партіями, громадськими об’єднаннями;
* головує на пленарних засіданнях ради громади;
* очолює виконавчий орган ради громади, який за його подан­ням формується радою громади.

Ураховуючи значний обсяг повноважень, що надається громаді, голова повинен володіти відповідним професійно-кваліфікаційним рівнем, але законом встановлено, що право бути обраним депутатом, сільським, селищним, міським головою чи старостою належить гро­мадянам України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Кон­ституції України. Не може бути обраною особа, яка має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти ви­борчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не знята чи погашена в установленому законом порядку. Тобто, зако­ном не передбачено певних особливих умов, що ставляться до кан­дидата на посаду голови громади.

Цікавим з огляду на наведене є пропозиція науковців щодо за­провадження спеціальних вимог до кандидата на посаду голови гро­мади [57, с. 174]. Так, Ю. Ганущак вважає, що канди­дат на посаду голови громади має відповідати наступним вимогам: досягнення тридцятирічного віку; спеціальність в освітній галузі «державне управління» чи проходження спеціалізованого курсу з підготовки спеціалістів у сфері публічного управління за річною програмою; стаж державної чи муніципальної служби на керівних посадах не менше трьох років; обирався депутатом не нижче ради громади щонайменше однієї каденції; обирався старостою поселен­ня щонайменше однієї каденції [56, с. 61].

Можливо, на перший погляд, такі вимоги є завищеними, однак більшість з них є слушними, зокрема ті, що стосуються освіти та стажу роботи в органах державної влади чи місцевого самовряду­вання, обрання депутатом чи старостою поселення. Адже на прак­тиці ми часто стикаємося з непрофесіоналізмом керівників органів місцевого самоврядування, коли до влади приходять представники партій, що не мають жодного уявлення про державне управління, по­няття ефективності та системності управлінських рішень, що при­зводить не до розвитку громади, а навпаки до руйнування її надбань. Це стосується насамперед управління ресурсами громади, тобто її власністю, землею, природними ресурсами та фінансами. В умовах реформування державного управління, укрупнення громад та пе­редачі повноважень і фінансових ресурсів від центральних органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування це питання постане особливо актуально, оскільки передача повнова­жень та фінансів тягне за собою не лише права, але і обов’язки перед громадою, де ціна помилки дорого коштує суспільству як і навчання в процесі виконання своїх обов’язків.

Виходячи з наведеного та враховуючи те, що обсяг повнова­жень, який надається громаді, досить великий, тому голова громади повинен мати певну фахову підготовку для їх здійснення. Доцільно запровадити певні цензи для цих осіб, в тому числі і щодо їх освіт­нього рівня та ценз осілості - проживання на території громади про­тягом певного часу.

* 1. Система органів влади районного (субрегіонального) та регіонального рівня

Реалізація стратегічного євроінтеграційного курсу України, формування демократичної правової держави із соціально орієн­тованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефек­тивної, дієздатної системи органів місцевої публічної влади, яка відповідала б цінностям демократичного суспільства і забезпечува­ла здійснення прав людини і основоположних свобод на місцевому рівні. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної дер­жави, але й продовжити розбудову її як соціальної країни, де особа є дійсно вищою цінністю. Адже, як засвідчує досвід країн західної демократії, тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, дотримання принципів субсидіарності й самостійності місцевого самоврядування є можливим поліпшення добробуту на­селення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, покращення соціально-економічного розвитку терито­ріальних громад, районів та регіонів.

Україні вступила в період реформування політичної системи, метою якої є вдосконалення організації та формування всіх ланок і рівнів механізму публічної влади, зміцнення демократичних за­сад її здійснення. Питання трансформації та належної організації публічної влади в державі є універсальним і знаходить свій вияв у державотворчій практиці та юридичній науці всіх демократичних країн. Однак, для таких держав, як Україна, де відсутні усталені де­мократичні традиції і правові механізми реалізації демократичних цінностей, питання теоретичного обґрунтування оптимального спів­відношення підсистем публічної влади та повноважень її органів становлять стрижневу проблематику державознавства, постійно пе­ребувають в епіцентрі досліджень юридичної науки.

Реформування українського суспільства зумовило жваві диску­сії про природу місцевої публічної влади та прийнятну міру її спів­відношення з центральною владою. Конституція України 1996 року передбачила існування на місцях двох публічно-владних систем: місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконав­чої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. Ці обидві ланки місцевої влади покликані забезпечити збалансова­ний розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місце­вого, так і загальнодержавного значенні.

В Україні цей процес супроводжується ускладненням структу­ри суспільства із його мереживом вертикальних та горизонтальних зв’язків. Перебіг політико-правових процесів також ускладнюється кризою суспільної довіри, що у свою чергу знижує толерантність у суспільстві, ступінь легітимності суспільно-політичних інститутів, зокрема інституту місцевої публічної влади. За таких умов потребує свого переосмислення розуміння суті місцевої публічної влади, її со­ціального призначення.

Загалом сучасна адміністративна доктрина в Україні переживає кризу, оскільки на порядку денному стоять питання щодо визначен­ня стану і подальших перспектив адміністративного забезпечення формування та діяльності місцевої публічної влади. Реформування державного управління в Україні проводиться згідно з Концепцією адміністративної реформи, що була розроблена у 1998 році, ство­реною Президентом України Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. На цей час низкою указів Прези­дента України втілено в життя певну кількість ідей і положень Кон­цепції адміністративної реформи, які насамперед стосуються орга­нізаційних форм органів місцевої публічної влади, впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, удосконалення дер­жавної служби. При цьому спостерігається розрив між здобутками адміністративної доктрини та реальним станом адміністративних правовідносин. Фактично йде мова про те, що часто здобутки адмі­ністративних реформ не спираються на дані емпіричних досліджень, які б враховували динаміку адміністративних правовідносин, фак­тори, що впливають на поведінку їх учасників (мотивацію, ціннісні орієнтири), співвідношення індивідуального, корпоративного і за­гального інтересу, що, як правило, дає синергетичний ефект і його наслідки спрогнозувати за лінійними методами складно.

Зазначені проблеми знаходять свій вияв у практиці проведення ад­міністративних реформ в Україні. Після прийняття Конституції України Верховна Рада, Президент та Кабінет Міністрів України здійснили ряд, спрямованих на формування організаційно-правових, матеріальних та фінансових основ системи територіальної організації влади. Зокрема, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, при­йнято базові Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та близько десяти інших законів України з питань місцевого і регіонального розвитку, Бюджетний та Земельний кодекси України. Указами Президента України затверджені Концепція адміністративної реформи, Концепція державної регіональ­ної політики та Програма державної підтримки розвитку місцевого са­моврядування в Україні. Це дозволило закласти певну законодавчу базу організації управління місцевим і регіональним розвитком.

Однак здійснені заходи не забезпечили належної ефективнос­ті системи управління місцевими та регіональними справами і, як наслідок, кардинального поліпшення умов життя громадян. Не від­булось законодавчого розмежування політичних і адміністративних посад, передбачених Концепцією адміністративної реформи. Дається в знаки і від­сутність чіткого законодавчого регулювання адміністративних про­цедур і професійної етики державних службовців. Адміністративні процедури регулюються на рівні окремих органів влади, що створює значні труднощі для фізичних та юридичних осіб.

Нагально постало питання знаходження доктринальних підхо­дів з урахуванням плюралізму наукових досліджень. Сьогодні існує потреба досліджувати питання формування дієвої місцевої влади, всієї системи її територіальної організації. Окремі спроби дослі­дження проблем місцевих органів публічної влади підтверджують необхідність комплексного підходу, за яким були б системно проана­лізовані теоретичні і практичні аспекти адміністративно-правового забезпечення формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні.

Законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості за­конодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань орга­нізації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному за­конодавстві. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не повною мірою відповідає європейським стандар­там та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Між тим сьогодні на порядку денному - проблеми науково-те­оретичного забезпечення адміністративної реформи, розв’язання яких потребує активізації досліджень проблематики адміністратив­ного права й державного управляння. Необхідно звернути увагу на необхідність вироблення нових методологічних підходів до класи­фікації органів виконавчої влади, розмежування функцій політично­го й адміністративного керівництва у сфері державного управління, визначення змісту відносин, підпорядкування, підконтрольності й відповідальності органів виконавчої влади, а також на демократиза­цію та гуманізацію відносин влади і людей. Виникла ситуація, коли деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності взагалі не окреслені або набули якісно нового змісту, що передбачає їх наукове переосмислення.

Сучасна адміністративна доктрина в Україні починає звертати­ся до проблем конституціоналізму, місця і ролі Конституції як голов­ного джерела адміністративного права. Актуальним є і дослідження самої Конституції як певного типу легітимованого соціального по­рядку, оскільки практика діяльності органів виконавчої влади, орга­нів місцевого самоврядування, їх посадових осіб свідчить, що мають існувати єдині критерії прийняття владних рішень. Такі фактори є важливими у забезпеченні правопорядку за допомогою засобів адмі­ністративного права. За цих умов публічна влада має діяти у межах права, а джерелом її легітимності є додержання демократичних за­сад формування і контролю за здійсненням цієї влади.

Саме тому становлення українського громадянського суспіль­ства та курс на європейську інтеграцію зумовлюють децентраліза­цію управління через розвиток місцевого самоврядування, як дієво­го механізму узгодження інтересів держави, територіальної громади і окремої особи.

Формування економічно та фінансово самодостатніх громад, запровадження стандартів ЄС щодо надання адміністративних та громадських послуг населенню через удосконалення структури та функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого са­моврядування на засадах принципу субсидіарності є першочергови­ми завданнями для сучасної регіональної політики нашої держави [59].

За час державної незалежності українська правова наука вже напрацювала певні підходи до аналізу цих проблем. Даній тематиці присвятили свої ґрунтовні дослідження чимало представників ві­тчизняної політико-правової думки, зокрема такі як В.Б.Авер’янов, М.О.Баймуратов, О.В.Батанов, В.Т. Білоус, А.М.Колодій, О.Л.Копиленко, В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицький, В.М.Шаповал та інші.

Проте доводиться констатувати, що питання децентралізації державної влади, адміністративно-правових засад реформування місцевої публічної влади в Україні розглядались лише в окремих ас­пектах, фрагментарно і тільки порівняно нещодавно стали предме­том спеціальних комплексних досліджень.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов’язаних із пошуком найкращої форми організації державної вла­ди. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потре­бує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефектив­ного функціонування держави (як найповнішої відповідності управ­лінської діяльності інтересам суспільства, дотримання прав і свобод громадян, їх практичної реалізації тощо) є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. За існуючої системи державотворення управління занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях є не досить динаміч­ним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади, і, як результат - відчуження людей від неї. З огляду на це потребує вдо­сконалення та приведення у відповідність з Конституцією України правове регулювання цих проблем. Насамперед це стосується розви­тку місцевої публічної влади, стратегічного планування, і особливо бюджетної політики держави як на районному (субрегіональному), так і регіональному рівнях [60].

Важливим моментом, на який хотілось би звернути увагу є те, що територіально-адміністративна реформа та децентралізація в Україні повинні провадитись, спираючись на принципи Хартії Ради Європи про місцеве самоврядування та проекту Хартії про регіо­нальне самоврядування.

На наше переконання, передача повноважень від держави до те­риторій регіонального та місцевого рівнів самоуправління є питан­ням першочергової уваги під час проведення територіально-адміні­стративної реформи та внесення відповідних змін до Конституції України. Проте, в світі не існує жодної унікальної моделі чи методо­логії, яка б дозволила нам чітко скопіювати чи запозичити окремі її елементи для українських реалій.

Розподіл повноважень найчастіше є питання історичного розви­тку і практики, які складалися в певних державних утвореннях. Але при впровадженні цієї реформи, основним критерієм буде такий: із збільшенням чисельності установ певної галузі , що надають соці­альні послуги для громадян , збільшується можливість її інституційної та адміністративної децентралізації. Наприклад, шкільна освіта й охорона здоров’я являють собою головні сектори децентралізації, а медичні дослідження за використання сучасних технологій, як пра­вило, залишаються централізованими.

Проте, єдиним знаменником залишається фінансування. Існу­ють ситуації, коли сектор повинен бути як централізованим на дале­ку перспективу і в частині стратегії, так і децентралізованим щодо певних аспектів її реалізації. Більшість законів про місцеве самовря­дування закріплює за базовим муніципальним рівнем послуги, які часто описують як «комунальні послуги» та взагалі вважають «пер­винними функціями» муніципалітетів.

Це елементи фізичної інфраструктури, включаючи місцеві до­роги та освітлення, опалення, водопостачання, каналізацію й орга­нізацію збору та утилізацію відходів, парки та цвинтарі.

До цих послуг також належить управління житловим фондом, хоча обсяги та характер цих завдань змінюються внаслідок привати­зації державного житлового фонду. Труднощі пов’язані з аспектами фінансування житлового фонду та його утримання , а не з розподі­лом повноважень та відповідальності.

Децентралізація - є способом територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень по визна­чених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. На думку Томаса Вюртенбергера, доктора, професора конституційного права (університет Фрайбург, Німеччина), історія децентралізованої держави, тобто місцевої та, відповідно, регіональної автономії, є фактично історією суперечок у пошуках найкращої форми державної організації [17, с. 223]. Після Другої сві­тової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевагу було віддано децентралізованій організації держави.

Початком історії децентралізованої держави є відомий диспут між Боденом та Альтузіусом. Наприкінці XVI століття Боден розви­нув теорію суверенної монолітної держави. Він теоретично обґрун­тував абсолютизм не лише у Франції, а й в усій Європі. Суверенні монолітні держави були в Європі до кінця XIX століття ідеальною моделлю державної організації. Опонентом Бодена у 1600 році ви­ступив німецький теоретик державного будівництва Альтузіус. На противагу монолітній державі він висунув теорію федеральної дер­жавної організації. За Альтузіусом, суверенним має бути не монарх, а народ. Цілком у дусі сучасного принципу субсидіарності він вимагав передачі місцевому та регіональному політичним рівням правових повноважень, а також права на самоврядування в якомога більшому обсязі. Його модель державної розбудови орієнтована не на суверен­ну монолітну державу, а на федеративну організацію Німеччини.

Ці ідеї Альтузіуса були забуті аж до кінця XX століття. Акту­альними вони стали лише на теренах Європейського Союзу. Аж до XX століття панувала впевненість у могутності централізованої дер­жави. Переконливим зразком цього була адміністративна організація Наполеона. Французька адміністративна система стала моделлю для інших європейських держав, оскільки вона найефективніше забез­печувала втілення волі глави держави або парламенту [61].

На початку XX століття виникла ідея субсидіарності, спрямо­вана проти централізованої держави нацистського та соціалістич­ного типу. Переродженню централізованої держави в авторитар­ну була протиставлена теза: політичні та адміністративні функції держави повинні бути розмежовані. Тільки у тому випадку, коли регіональні або місцеві органи не в змозі справитися з завданнями самоврядування,держава втручається, задіявши юридичні та адміні­стративні важелі.

Спрямованість принципу субсидіарності є очевидною. Він ви­магає від централізованої держави захисту місцевої та регіональної демократії, а також громадянських свобод. Після Другої світової ві­йни розпочалася переможна хода принципів субсидіарності, децен­тралізації та регіоналізації. Від французької моделі централізованої держави відмовилися сьогодні навіть у Франції.

Було визначено, що централізм не посилює державу, більше того, він може призвести до недієздатності уряду. Регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської полі­тики. Це стосується Європейського Союзу та Ради Європи. Обидві інституції доклали зусиль, до речі з великим успіхом, для створення в Європі автономних регіонів. Варто послатися на регіональну по­літику Європейського Союзу, а також на програмні заяви європей­ських парламентів.

Крім того, варто також послатися на Європейську Хартію міс­цевого самоврядування або на проект європейської Хартії регіо­нальних автономій. Після Другої світової війни всі колишні центра­лізовані країни Західної Європи запровадили регіональний рівень із законодавчим правом та правом на самоврядування. Варто згадати, насамперед, Францію, Іспанію та Італію. Відтак, децентралізована держава з місцевою та регіональною автономією стала панівною формою західноєвропейської державної організації.

Принцип субсидіарності обмежує суверенітет держави. Він ви­магає надання законодавчих та адміністративних повноважень бо­дай найменшій відповідній політико-адміністративній одиниці для вирішення її власних справ. Таким чином, принцип субсидіарності сприяє децентралізації влади.

Всі проблеми, які можна вирішити у межах громади та, відпо­відно, регіону, вилучаються із нормативного та адміністративного поля центральних органів державної влади. Принцип субсидіарності важливий не лише з точки зору державної організації. Він є також елементом ліберальної політичної теорії. Державі дозволяється за­стосовувати економічні та інші важелі лише у тих випадках, коли йдеться про вирішення державних завдань. Держава не повинна створювати конкуренцію розвитку приватного сектору економіки.

Протягом XX століття утвердилась форма державного устрою, яка забезпечує існування місцевої та регіональної автономії. Сьогод­ні можна сформулювати таку тезу: місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто та­кого конституційного права, яке є спільним для всіх країн Об’єднаної Європи XXI століття.

Таким чином, нове європейське конституційне право розвива­ється не лише у сферах основних галузей права, демократії та роз­межування гілок влади, але і у сфері державної організації. Розбу­довою такого загальноєвропейського конституційного права опіку­ються різні інституції та політичні діячі: Рада Європи з її Хартією місцевого самоврядування та регіональної автономії, Європейський

Союз із його концепцією Європи регіонів та сприяння регіональ­ному економічному розвитку, політ економіки - прихильники тези оптимізації економічного зростання місцевих та регіональних авто­номій, а також прихильники теорії управління зі своєю тезою не­керованості централізованої держави. Варто зазначити, що теорія і політична практика одностайно виступають за децентралізований та регіоналізований державний устрій.

Сучасні держави - це складні багаторівневі системи. Розподіл влади по вертикалі, а також делегування влади і відповідальності на місця ( так звана деволюція) є найважливішою конституційною, по­літичною і організаційною проблемою.

Сьогодні, як розвинуті країни, так і ті, що розвиваються про­водять політику децентралізації. Хоча є багато економічних та по­літичних підстав децентралізації, вчені та практики все ще диску­тують про взаємозв’язки і таких факторів як населення, розміри те­риторії і величина ВВП. Отже, все вище наведене, дає право звести дискусію до ряду певних рамкових вимог до впровадження політики децентралізації під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, які зводяться до такого [58]:

* держава має спиратися на громадянське суспільство або, при­наймні сприяти формуванню такого громадянського суспіль­ства. Надання права місцевого або регіонального самовряду­вання може виявитись безперспективним, якщо громадяни не виявляють готовності до переймання на себе політичної відпо­відальності на місцевому або регіональному рівні.
* місцева та регіональна автономія створюють передумови для формування адміністративних одиниць, які, з одного боку, мають змогу активно вирішувати завдання місцевого чи ре­гіонального характеру, з іншого ж боку, повинні залишатися достатньо прозорими для громадян. Місцеве та регіональне самоврядування не може ефективно розвиватися ані у занадто малих або занадто великих громадках, ані, відповідно, у занад­то малих або занадто великих регіонах.
* місцева або регіональна автономія вимагають спеціальної фахової освіти спеціалістів, а також особливої етики місце­вого чи регіонального управління. Адміністративний персо­нал має пройти підготовку з питань місцевого економічного розвитку, брати на себе функції надання комунальних послуг громадянам, а також прагнути справедливо та неупереджено регулювати можливі конфлікти місцевого чи регіонального рівнів.
* розвиток місцевої та регіональної автономії потребує достат­нього обсягу фінансування, який дозволив би вирішувати відповідні державні завдання на місцевому та регіональному рівнях. Тобто, делеговані державою повноваження на нижчий рівень будуть нівельовані без відповідного їх фінансового за­безпечення.

Таким чином, виходячи із завдань упровадження децентраліза­ції місцевої публічної влади в Україні та реалізації адміністративно- територіальної реформи, стоїть питання про вдосконалення структу­ри місцевої публічної влади як на районному субрегіональному, так і на регіональному рівнях. Аналізуючи сьогодні стан формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні, можна виділити такі основні недоліки, як: надмірна подрібненість адміністративно-тери­торіальних одиниць, тому й стало питання про об’єднання терито­ріальних громад; слаба матеріально-фінансова база територіальних громад; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевої влади; на сьогодні все ще діє централізація влади, що означає висо­кий рівень корупції, низький рівень прийнятих рішень, неузгодже­ність політики щодо розвитку з реальними інтересами територіаль­них громад.

Реформа місцевої публічної влади полягає в тому, щоб зміни­ти їхнє функціональне призначення. Потрібна зміни до Конститу­ції та основних законів України, повернувши положення про право обласним та районним радам створювати свої виконавчі органи. На районному рівні працівники державних адміністрацій мають змогу стати працівниками виконавчих органів районних рад. Структура обласних державних адміністрацій має бути суттєво змінена з метою пристосування до виконання власних, притаманних лише їй загаль­нонаціональних повноважень, та закріпити за ними контрольно-на­глядові та аналітично-консультативні функції щодо органів місцевих рад, а не володіти повноваженнями щодо управління відповідними територіями.

Важливо також запровадити нову бюджетну систему, за якої буде забезпечена реальна здатність органів місцевої публічної влади діяти автономно та під власну відповідальність. Не дивлячись на тер­міни проведення інших реформ в Україні, головне - це проведення бюджетної децентралізації, а саме; право встановлювати відповід­но до закону місцеві податки і збори; право затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролю­вати їх виконання; право органів місцевої публічної влади в сфері контролю за виконанням місцевого бюджету; право на компенсацію державою витрат органів місцевої публічної влади, що виникла вна­слідок рішень органів державної влади; створення самодостатніх місцевих громад можливе і за допомогою розвитку енергоефективності на місцевому рівні.

* 1. Місцева публічна влада як ключовий суб’єкт децентралізації влади

Історично самоврядування, здійснюючись безпосередньо через самокероване суспільство, притаманне спільнотам людей насампе­ред через природність такого управління. Маючи громадську при­роду, воно є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяль­ності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних самою громадою. Отже, історично за умов самоврядування джере­ло регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування.

З огляду на це місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі публічної адміністрації, яка складається керуючої підсисте­ми (суб’єкти управління) й керованої підсистеми (об’єкти управлін­ня) та взаємодії суб’єктів та об’єктів управління.

Децентралізація публічної влади як універсальне явище відо­бражає процеси перерозподілу повноважень між органами держав­ної влади та місцевого самоврядування. Що більше децентралізова­но державну владу, тим більша частка економічних методів впливу на керований об’ єкт управління, гнучкіша управлінська система, більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Характерні риси місцевої публічної влади визначаються:

* самостійністю суб’єкта, що не є складовою державного ме­ханізму управління;
* здійсненням публічної влади частиною народу - членами конкретної громади;
* вирішення громадою (місцевим співтовариством) публічних справ місцевого значення у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи тощо), так і через органи місцевого са­моврядування;
* наявність особливого суб’єкта - громади - мешканців певної території;
* наявність особливого об’єкта управління - питання місцево­го значення;
* самостійністю, вираженою в організаційній відокремленос­ті, а також у праві на фінансово-економічні ресурси;
* відповідальністю за свою діяльність, що забезпечується різ­ними формами контролю з боку населення;
* поєднанням засад інституту громадянського суспільства і державної влади, в якому баланс державних і місцевих інтересів за­безпечується законом.

Необхідно зазначити, що управління місцевими справами може здійснюватися як за допомогою призначених центральною владою органів і посадовців державної адміністрації на місцях - органів те­риторіального державного управління, що виступають як периферійна ланка державного апарату (повноваження яких реалізується шляхом деконцентрації влади), так і через представницькі та виконавчі орга­ни, що обираються безпосередньо населенням як органи самоврядних адміністративно-територіальних одиниць - органи місцевої публічної влади, повноваження яких реалізуються шляхом децентралізації влади.

У цьому контексті варто погодитися з думкою Юрія Панейка, що характеристика місцевого самоврядування як форми децентралі­зації державної влади (державного управління) є найвідповіднішим терміном для позначення явища місцевого самоврядування. Врахо­вуючи, що поняття децентралізації державної влади є вихідним для характеристики природи явища місцевої публічної влади, воно має розглядатися як ключовий суб’єкт децентралізації влади. Тобто де­централізувати владу в Україні можна лише здійснивши адміністра­тивну реформу [62].

Між поняттями «адміністративна реформа» та « децентраліза­ція влади» є чіткий нерозривний взаємозв’язок: щоб подолати кризу влади, її треба децентралізувати: водночас децентралізація владних повноважень і є суттю адміністративної реформи.

Адміністративна реформа - комплексна перебудова наявної системи адміністрування в державі задля забезпечення ефектив­ного функціонування влади. Отже, вона полягає у реформуванні взаємозв’язків певних інституцій, їхньої структури та взаємодії на всіх рівнях усіх адміністративно-територіальних одиниць, які також мають бути реформовані, і передусім - одиниці базового рівня.

Для здійснення адміністративної реформи як сукупності певної структурної організації влади та механізмів її взаємодії із суспільством маємо визначити, що вона стосується всіх гілок влади. Зважаючи на те, що існує три її суб’єкти: народ, державна влада та місцеве само­врядування, реформа структури та характеру взаємодії інституцій цих трьох суб’єктів задля досягнення оптимального їхнього функціону­вання і є суттю адміністративної реформи, що має бути скерованою на надання якісних адміністративних послуг населенню.

Основними завданнями децентралізації влади є наближення не лише влади до її джерела й носія - народу, а й власне результатів цієї влади - публічних послуг; перетворення територіальних громад на ключового владного суб’єкта на місцевому рівні; максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян; визначення питань місцевого значення, які громади можуть вирішу­вати самостійно, у кооперації з іншими громадами чи делегувати ор­ганам державної влади.

При цьому на наступний рівень влади потрібно передавати лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб’єктами влади базового рівня. Передавання тих чи інших держав­них повноважень місцевим органам дає змогу розв’язати певні про­блеми, а саме:

* уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами;
* забезпечити участь громадян у здійсненні владних повнова­жень, політичному процесі;
* сприятиме розбудові громадянського суспільства та ефек­тивній взаємодії з ним державних інституцій;

- сприятиме раціоналізації й оптимізації муніципального управління загалом.

Крім згаданого, децентралізація є ще й механізмом усунення конфлікту «власність - влада». На 1991 рік в Україні частка державної власності становила 90 %, а на 2014 рік - 90 % становила приватна власність. Отже, ситуація така: власність децентралізована, влада - ні.

Зважаючи, що головне завдання будь-якої реформи - розв’язання проблеми власності і влади та механізму їхнього взаємофункціонування, можна констатувати: нині наявна суперечність між власніс­тю й владою, коли влада залишилася сформованою для управління державною власністю, а власність, децентралізувавшись, перейшла в приватну. Тому й маємо децентралізувати владу, інакше конфлікт у ланці влади - власність, за якого неефективно працюють і власність, і влада, є неминучим.

Децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян. Вона має бути спрямована на розв’язання політико-правових про­блем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворення місцево­го самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відпо­відальний інститут місцевої публічної влади.

У літературі феномену територіальної громади та проблематиці правового статусу територіальних громад як первинних суб’єктів де­централізації влади присвячена значна кількість досліджень. За пев­ного розмаїття думок практично всі автори доходять висновку, що одним із головних завдань адміністративної реформи є забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним грома­дам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінан­сових ресурсів для самостійного розв’язання ними значної частини громадських справ, що стосуються інтересів місцевого населення, а її метою - зміцнення основ народовладдя через підтримку місцево­го самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Отже, внаслідок децентралізації влади громада матиме можливість само­стійно вирішувати більшість своїх справ та проблем і отримувати якісні публічні послуги [63].

Ефективна організація влади вважається одним з найважливі­ших аспектів існування держави, а проблема організації ефективної влади актуальна як для держави в цілому, так і для окремих її регіо­нів та населених пунктів, при цьому розуміння ролі держави мало б ґрунтуватися на усвідомленні того, що державне втручання повинно здійснюватися лише у випадку, коли воно абсолютно необхідне.

У жодній країні світу управління неможливо здійснювати ви­ключно з центру, і, як зазначив відомий французький вчений та один із найвідоміших теоретиків місцевого самоврядування Алексіс де Токвіль [64, с.90]: «центральна влада, якою б освіченою та вправною вона не була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію без­кінечну множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнити далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні».

Сучасна практика становлення та розвитку місцевого самовря­дування у різних державах світу показала, що природа місцевого са­моврядування не може бути визначена однозначно і досить важко виділити власне місцеві справи, які відрізнялися б від загальнодер­жавних, а функції місцевого самоврядування мають як приватнопра­вовий, так і публічний характер.

Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить елемента як державницького, так і громадського утворення, яке відображено у сучасних тлумаченнях цього поняття.

Серед багатьох визначень місцевого самоврядування дослідни­ки часто цитують визначення М.Лазаревського. «Місцеве самовря­дування, - вважав він, - є децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, усвідомлюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують тісний зв’язок органів місцевого держав­ного управління з даною місцевістю та її населенням» [65, с.43].

Порівнюючи це твердження з визначенням Європейської хар­тії місцевого самоврядування, деякі дослідники доходять висновку, що в громадянському суспільстві та правовій державі місцеве само­врядування є умовою соціального прогресу. Досить переконливо у цьому контексті висловився Ю.Лебединський, що ступінь демокра­тизації визначається не стільки рівнем парламентського механізму, скільки рівнем самоврядування [17, c.243].

Тенденція до широкого впровадження реформ децентралізації у багатьох країнах світу спостерігається в адміністративній, полі­тичній, бюджетно-фінансовій сферах, а також сприяє становленню ринкових відносин. У кожній окремо взятій країні були свої при­чини для запровадження цих реформ. До основних причин належать економічні, політичні, необхідність покращення якості надання дер­жавних послуг, консолідації суспільства, вирішення етнічних питань тощо. Крім того, децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Це відображено у принципах децентраліза­ції, які покладені в основу функціонування системи публічної адмі­ністрації держав-членів ЄС і держав-кандидатів на вступ (побудови громадянського суспільства, ефективності, деконцентрації функцій і повноважень держави, надання населенню якісних адміністратив­них послуг, здійснення адміністративної реформи та втілення в жит­тя принципів реального місцевого самоврядування).

Протягом останніх десятиріч у багатьох країнах світу широко застосовуються різні види децентралізації (адміністративна, полі­тична, фіскальна), причини впровадження яких відрізняються за­лежно від політичного тиску, пріоритетів, впливу низки інших вну­трішніх і зовнішніх факторів.

Одним із способів упровадження децентралізації державної вла­ди в Україні є всебічне реформування її адміністративної системи. Досягнуті результати та існуюча система організації державної влади, адміністративно-територіального устрою держави не відповідають потребам будівництва, задекларованим демократичним суспільством. Ефективність і дієвість державного управління можна підвищити шляхом запровадження децентралізації. А для цього необхідно пере­глянути деякі положення та внести зміни і доповнення до чинного за­конодавства, зокрема до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», прийняття законів України «Про місцеві референдуми», «Про органи місцевої публічної влади» тощо.

Для ефективного впровадження процесів децентралізації за­пропоновано такі рекомендації:

* продовжити, спираючись на науково обґрунтовані концеп­туальні засади, системне реформування інститутів публічної влади України, удосконалити її політико-правові основи та провести на оновлених конституційних засадах парламентську, адміністративну, територіальну, судово-правову реформи і реформу місцевого само­врядування;
* забезпечити прозорість роботи державних органів щодо роз­робки засад адміністративної реформи, реформи місцевого самовря­дування та поетапного вдосконалення адміністративно-територіаль­ного устрою України, враховуючи історичні, географічні, економіч­ні, мовні, релігійні, культурні та інші чинники, а також обґрунтовані пропозиції органів і представників місцевого самоврядування;
* невідкладно внести зміни до законодавства про місцеві вибо­ри щодо запровадження під час їх проведення максимально ефектив­них виборчих систем та процедур (через інтеграцію в систему про­порційного представництва механізмів самовисунення за списком, об’єднати вибори ради і голови громади, передбачивши, що кандидат на посаду міського голови першим номером у списку та ін..), які б відповідали Конституції України, а також враховували б особливості окремих адміністративно-територіальних одиниць і водночас сприя­ли політичному структуруванню суспільства.

ВИСНОВКИ

Дослідження проблем децентралізації публічної влади в Україні пов’язано із розривом вітчизняної традиції публіч­ного урядування, наявністю тривалої, понад двохсотлітньої традиції надмірно централізованого управління, втрати традиції управління територіями в інтересах місцевих жителів. Аналіз нормативно-правової бази, численних досліджень дозволив зробити такі висновки.

1. Держава вже не може нормально функціонувати у тій сис­темі управління, яка діє сьогодні. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади - передачу повноважень та ресурсів на ниж­чі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати на­селення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його ма­теріальних придатків - армію, міліцію тощо. Це передбачає оптимізацію управлінських ланок із передачею левиної долі повноважень на базовий рівень місцевого самоврядування - громади, залишивши за регіональним рівнем фактичну функцію виконання комплексних та галузевих програм регіонального розвитку та вирівнювання роз­витку громад.
2. Аналіз практики здійснення транскордонного співробітни­цтва свідчить про нові виклики та загрози національним інтересам на державних кордонах України, а саме: нелегальна міграція, торгівля людьми, контрабанда, перевезення наркотиків і зброї. У цьому зв’язку ефективне транскордонне та міжтериторіальне співробітни­цтво потребує прогнозованої державної політики щодо викликів та загроз глобального характеру, а також високий рівень скоординова­них програм спільних дій з сусідніми державами. Саме транскор­донне співробітництво держав, які мають спільні кордони є можли­вим механізмом ефективної міждержавної політики сусідніх держав щодо вирішення проблем нелегальної міграції, торгівлі людьми, контрабанди, перевезення наркотиків і зброї. Загалом, Україна має переглянути концептуальні підходи до транскордонного співробіт­ництва, забезпечивши реальну децентралізацію цього процесу із на­лежною передачею повноважень і відповідних ресурсів на місцевий і регіональний рівень влади, а також його дієвим інституційно-процедурним наповненням.
3. Децентралізація влади може набувати різних форм у залеж­ності від цілей розвитку системи - публічної влади та системи пу­блічної адміністрації. Окрім політичної децентралізації, яка перед­бачає організацію публічної влади на рівні суб’єкта федерації або ав­тономії, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації полягає у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкуван­ня, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки».
4. Основними інструментами забезпечення конституційного по­рядку при екстраординарних обставинах є правові режими воєнного і надзвичайного стан. Їхнє запровадження має наслідком обмеження прерогатив та повноважень органів місцевого самоврядування. Такі обмеження слід розглядати у контексті принципу пропорційності і сутності змісту права територіальних спільнот на вирішення публіч­них справ місцевого значення. Принцип пропорційності передбачає, що слід обмежити свободу розсуду виконавчої влади у визначенні допустимих меж обмеження прав і свобод людини. Важливим є до­держання вимоги неприпустимості порушення сутності змісту осно­воположного права ні за яких умов чи обставин.

Реальна спроможність держави захищати територіальну ціліс­ність країни зумовлена також станом єдності публічної адміністра­ції. Законодавство потребує корегування стосовно визначення різ­них граничних суспільних обставин, які є перехідними між надзви­чайним чи військовим станом, що насамперед пов’язано із явищем проксі-війни.

До спеціальних правових режимів, спрямованих на захист кон­ституції, ми відносимо: 1) воєнний стан; 2) надзвичайний стан та 3) гібридні режими (підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, режим управління військово-цивільною адміністрацією). Гібридні режими забезпечення верховенства конституції стали актуальними в Україні в умовах військової агресії з боку Російської Федерації, яка наразі анексувала Крим та через власних державних агентів окупу­вала окремі райони Донецької і Луганської областей. Це дає підста­ви для конкретизації у законодавстві стосовно проведення поліцей­ських заходів щодо поновлення конституційного порядку на відпо­відних територіях, що у свою чергу звужує простір для централізації влади. Відповідно до принципу пропорційності такі заходи можуть бути спрямовані на забезпечення суверенітету і територіальної ці­лісності України, забезпечення прав і свобод людини та економіч­ного добробуту. Все це зумовлює забезпечення конкретизації регу­лювання особливостей проведення поліцейських операцій при під­вищеному рівні злочинності та небезпеки вчинення терористичних актів, розподілу ресурсів для поновлення економічної та соціальної інфраструктури, перебудови ОМС на рейки мілітарної організації та мобілізації ресурсів, що проявляється у посиленні централізації вла­ди. Водночас, згідно із мереживо-центричною організацією влади відповідному рівню місцевої влади або військово-цивільної адміні­страції в умовах проксі-війни має бути гарантовано певний рівень автономності в ухваленні рішень, які потребують свого оперативно­го вирішення у світлі життєвих загроз національної державності.

1. Принцип поєднання централізації і децентралізації публіч­ної влади виступає одночасно принципом узгодження державної та регіональних політик, збалансованості со­ціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх різнома­нітності та виражає гарантії рівномірного економічного, соціального розвитку територіальних колективів. Він заснований на врахуванні соціально-економічних, екологічних, географічних і демографічних, культурних, етнічних та історичних особливостей всіх частин Украї­ни. Збалансованість забезпечується єдиними підходами у здійсненні державою регіональної політики, вирівнювання розвитку регіонів за допомогою економічних та фінансових важелів. Стосовно місцевих жителів збалансованість означає доступність до управлінських по­слуг та порівняно рівний їх перерозподіл в межах конкретних адмі­ністративно-територіальних одиниць.
2. Фінансова децентралізація це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між цен­тральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах за­мість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація. Вона дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспіль­ними й громадськими послугами. Лише при фіскальній автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідають індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.
3. Упровадження децентралізації влади тісно пов’язано із ре­формою адміністративно-територіального поділу, який емпірично буде запроваджений спочатку шляхом укрупнення громад, які ма­ють стати реально дієвими та спроможними. Така самодостатність громад має бути побудована на аудиті необхідних адміністративних послуг населенню та забезпечення доступу до них, а також їхньої належної якості. За таких умов можлива побудова субрегіонального та регіонального рівня властей, які б були здатні координувати зусилля щодо вирішення функцій і завдань публічної влади відпо­відного рівня - субрегіону (повіту, району) - регіону (області, землі, міста-столиці тощо). Так само, транскордонне співробітництво на засадах об’єднання фінансових і матеріальних ресурсів сприятиме процесу європейської інтеграції України.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Камінська Н.В. Еволюція поглядів на значення місцевого са­моврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти – Львів: Наук. вісн. ЛьвДУВС, 2008.- С.69-81
2. Мазепа К.М. Теоретичні та організаційно-правові засади фор­мування самодостатніх місцевих (територіальних) громад у контексті адміністративно-територіальної реформи: Наук. праці Чор­номорського держ. ун-ту імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління. – К., 2012. – С. 68-72.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. №333-р // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>
4. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики // Режим доступу: [www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115](http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115).
5. Лелеченко А. Становлення місцевого самоврядування в Украї­ні як структурного елемента децентралізації державного управління. - К.: Вісн. НАДУ, 2005. – С. 497-505.
6. Пасічник М. В. Новий публічний менеджмент: використання ринкових механізмів у врядуванні // Розвиток публічного адміністру­вання на засадах менеджменту: європейський контекст: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. - Дніпропетровськ, 2009. – С.71-72.
7. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 05.05.2015р. №157-VІІІ // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. №280/97-вр // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999р. №586-XIV // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
10. Про ор­гани самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001р. №2625-ІІІ // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
11. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 01.07.2015р. №2217а // <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812>
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 04.09.2015р. № 676-VIII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19>
13. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»: Закону України від 26 листопада 2015 року № 835-VIII // <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-19>
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017р. № 1923-VІІІ // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>
15. Авер’янов В.Б. Права громадян у сфері виконавчої вла­ди: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. - Київ: Наукова думка, 2007.
16. Іщенко М.П., Самойленко Л.Я. Основні шляхи оптимізації сис­теми державного управління та місцевого самоврядування в Україні: Держава та регіони, Серія: Державне управління, 2012. – С.88-93.
17. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород: TIMPANI, 2015. – 216 с.
18. Бребан Ги Французское административное право. – Москва: Прогресс, 1988.
19. Ведель Жан Административное право Франции. - Москва: Про­гресс, 1973.
20. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве само­врядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. - 2015. - №1. – С.21-25.
21. Blair, H. Spreading power to the periphery: A USAID Assessment of democratic local governance. Paper prepared for USAID’s Center for Development Information and Evaluation, 1998.
22. DDPH Democratic decentralization programming handbook, june. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), 2009 - 139 p.
23. Stacey, White, Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and co­operation). *Center* For Strategic and International Studies, 2011.
24. Фуллер Лон Л. Позитивизм и верность праву. Ответ профессору Харту// Правоведение. – 2005. - №6. – С.124-159.
25. Мартиненко П.Ф., Кампо В.М. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України). - Київ: Юрінком Інтер, 2013.
26. Савчин М. Конституціоналізм і природа конституції. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009.
27. Уварова О. Недержавне право: запрошення до дискусії // Право і громадянське суспільство. – 2015. – С. 14-32.
28. Береза А.В. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика. – Київ: ЛОГОС, 2012.
29. Rhodes R.A.W. Understanding governance: Policy networks, govern­ance, reflexivity and accountability - Buckingham: Open University Press, 1997.
30. Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. Сравнительное конституционное пра­во. - Москва: Манускрипт, 1996.
31. Олійник А. Ю. Актуальні проблеми конституційного права України. - Київ: Видавничий дім «Скіф», 2012.
32. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. – Київ: ТОВ «Софія», 2012.
33. Бориславська О. М. та ін. Децентралізація публічної влади: до­свід європейських країн та перспективи України.- Київ: Центр політико-правових реформ, 2012.
34. Авер’янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністратив­но-правової теорії та практики – Київ: Факт, 2003.
35. Балацький Є.О. Бюджетна децентралізація: ефективність ре­форми на місцевому рівні // Экономика и управление: научно-практи­ческий журнал. – 2011. - №4. – С. 97-103.
36. Кампо В. Європейський вибір України і становлення нового ад­міністративного права // Людина і політика. – 2001. - №3. – С. 152-154.
37. Коліушко І., Кириченко Ю. Зелена книга української кон­ституційної реформи: матеріали для громадського обговорення. – Київ: Лікей, 2007.
38. Мних М.В. Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад в бюджетному процесі при формуван­ні місцевих бюджетів // Ефективна економіка. – 2014. - №11 // Режим доступу: http:// [www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3571](http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3571)
39. Нижник Н.Р. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації. – Чернівці: Технодрук, 2008.
40. Осадчук С.В. Бюджетна децентралізація: стан та перспективи / С.В. Осадчук // Теорія та практика державного управління. – 2008. - №3(22). – С. 274-281.
41. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бю­джетів в контексті бюджетної децентралізації // Фінансовий про­стір. – 2015. - №1(17). – С. 221 - 227.
42. Субботович Ю. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінан­сів органів місцевого самоврядування // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.- 2012. - №132. – С. 44-46.
43. Чугунов І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання еко­номічного розвитку, автореф. дис.... д-ра екон. наук: спец. 08.04.01 - фінанси, грошовий обіг і кредит. – Київ: Інститут економічного про­гнозування НАН України, 2003.
44. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого само­врядування // Економічний вісник Донбасу. – 2010. - №2(20). – С.145-151.
45. Набатова Ю.О., Ус Т.В. Формування місцевих бюджетів в умо­вах децентралізації фінансових ресурсів // Ефективна економіка. – 2015. - №5 Ю.О. Набатова, Т.В. Ус // Ре­жим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>
46. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII (редакції станом на 01 січня 2017 року) // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
47. Податковий кодекс України (редакція станом на 13.12.2017р.) // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
48. Молдован О.О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України // Нова архітектура бюджетної систе­ми України: ризики та можливості для економічного зростання. – Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2010.
49. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями: Конвенція від 21.05.1980р. // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_106>
50. Про транскордонне співробітництво: Закон України від 26.04.2004р. № 1861-ІV // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-15>
51. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036>
52. Бабінова О.О. Забезпечення самодостатності територіаль­них громад як необхідна умова сталого місцевого та регіонального розвитку / О.О. Бабінова // Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/>
53. Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юриди­ческий вестник. – 1996. - №1. – С.94-98.
54. Орзіх Марк Територіальна організація та територіальна дія держави// Урядовий кур’єр. – 2005. - №185. – С. *5.*
55. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. – Київ: Вид-во «Наукова думка», 2010.
56. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади (Швей­царсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». - К.:ТОВ «Софія-А», 2015.
57. Малиновський В. Підходи щодо організації влади на первинно­му рівні публічного управління України // Вісн. НАДУ. – 2010. - №3. – С.169-177.
58. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015р № 595-VIII // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
59. Тимків В. М. Тенденції та механізми удоскона­лення місцевого самоврядування Великої Британії у контексті євроінтеграції. – Київ: Вид-во Вадима Карпенка, 2008.
60. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі дер­жавного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект: ав- тореф. дис... канд.. наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». - Київ, Національна академія держав­ного управління при Президентові України, 2006.
61. Хоруженко О. Історія та легітимізація децентралізації державної влади. Центр досліджень регіональної політики / О.Хоруженко// Режим до­ступу: <http://www.sumynews.com/crps/texts/7058>
62. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963.
63. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб’єкт децентралізації влади // Віче. – 2008 / А.Матвієнко// Режим доступу: <http://www.viche>. info/joumal/959/.
64. Токвіль Алексіс де Про демократію в Америці.- Київ: Видавни­чий дім «Всесвіт», 1999.
65. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному пра­ву. Т.2: Административное право. Ч.1 Органы управления. - Санкт- Петербург: Типография Акц. Общ. «Слово», 1910.