**ЗМІСТ**

Вступ………………………………………………………………………………….3

Розділ 1. Загальна характеристика інституту місцевого самоврядування в науковій літературі

1.1. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування ….6

1.2. Суть, структура та особливості місцевого самоврядування…………11

1.3. Принципи діяльності місцевого самоврядування…………………….21

Висновки до розділу 1……………………………………………………………...24

Розділ 2. Дослідження та аналіз теоретично – правових основ діяльності місцевого самоврядування в україні

2.1. Історичний аспект розвитку нормативно-правових засад діяльності місцевого самоврядування в україні ……………………………………………...26

## 2.2. **Правова основа діяльності місцевого самоврядування………………33**

# 2.3. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні……..38

# 2.4. Теоретико-правові засади розгляду функцій та повноважень місцевого самоврядування ………………………………………………………..44

Висновки до розділу 2……………………………………………………………...50

Розділ 3. Шляхи удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування в контектсві Євроінтеграції України

3.1. Зарубіжний досвід реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування…………………………………………………………………….51

3.2. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування, правовий аспект..........................................................................................................................58

# 3.3. Перспективи розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування та проблеми його вдосконалення в контексті європейської інтеграції України………………………………………………………………..…71

Висновки до розділу 3……………………………………………………………...86

Висновки……………………………………………………………………………88

Список використаних джерел та літератури……………………………………...96

Додатки…………………………………………………………………………….103

**ВСТУП**

**Актуальність дослідження.** Загальною ознакою для більшості країн в третьому тисячолітті став пошук шляхів соціально-економічної, політичної, правової й духовної трансформації. Парламент, вирішуючи ці проблеми, визначив, що одним з пріоритетів національних інтересів України є розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів. У зв’язку з цим особливої актуальності набувають фундаментальні наукові дослідження теорії громадянського суспільства, його структури, правового статусу окремих інститутів.

Зростаючі тенденції глобалізації актуалізують питання розвитку основоположних конституційних цінностей, правового забезпечення розбудови громадянського суспільства, пошук балансу між свободою й публічною владою, потребу в гармонічному поєднанні яких значною мірою може задовольнити місцеве самоврядування. Становлення й розвиток місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства вимагає з'ясування ціннісних критеріїв та орієнтирів, які вказують на зміст і головні напрямки діяльності органів і посадових осіб територіальних громад.  
За таких умов виникає необхідність суттєвого вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування з метою задоволення зростаючих потреб людини, територіальних громад і суспільства в цілому щодо організації місцевого управління, злагодженого функціонування всіх інститутів громадянського суспільства, що є головною передумову демократичних трансформацій, створення ефективної системи забезпечення реалізації прав та свобод людини і громадянина.

Відродження традицій національної культури, духовності, зміна філософії влади, посилення соціальної і правової захищеності населення, яке багато в чому виявилося не підготовленим до використання тих можливостей і переваг, які надає місцеве самоврядування, зменшення патерналізму в діяльності держави вимагають активізації вивчення його взаємовідносин з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, профспілками та іншими інститутами громадянського суспільства. Детального аналізу потребують також механізми, що сприяють узгодженому функціонуванню інститутів громадянського суспільства й підходи до конструювання системи стримувань і противаг у їх взаємовідносинах.

Окремі правові питання становлення й розвитку громадянського суспільства та його інститутів порушувалися в працях деяких науковців, однак цілісної завершеної концепції сьогодні бракує. На дисертаційному рівні переважно досліджувалися проблеми взаємовідносин держави і громадянського суспільства. Місцеве самоврядування вітчизняними правознавцями розглядалося здебільшого як організація публічної влади на місцях, окремо аналізувалися правовий статус територіальних громад, функції, компетенція, форми й методи діяльності їх органів та посадових осіб. Однак проблема місця і ролі місцевого самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства та конституційно-правового регулювання їх взаємовідносин комплексно не досліджувалася.

Розробкою даної проблеми займалося багато науковців, представники різних галузей науки. По даній проблемі присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації О. Батанова, О. Бобровської, В. Вакуленка, П. Ворони, І. Дробота, Н. Камінської, В. Куйбіди, Ю. Куца, М. Пухтинського, В. Мамонової, Ю. Молодожен, В. Наконечного, С. Саханенка, С. Серьогіна, Ю. Шарова та ін. Значну увагу вивченню конституційно-правових проблем організації й функціонування місцевого самоврядування приділяли такі вітчизняні вчені, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.П. Битяк, В.І. Борденюк, В.Д. Волков, М.П. Воронов, Р.К. Давидов, В.М. Кампо, В.П. Колісник, А.М. Колодій, М.І. Корнiєнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, О.В. Марцеляк, Н.Р. Нижник, М.П. Орзiх, Р.С. Павловський, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, В.Д. Яворський та ін.

Але, незважаючи на це, сьогодні існує потреба у дослідженні, яке б узагальнило, систематизувало існуючі відомості з даної проблеми.

Враховуючи все вищесказане, нами і була обрана тема дипломної роботи:

" Теоретично – правові основи місцевого самоврядування в Україні".

**Об’єкт дослідження** – Сучасний стан інституту місцевого самоврядування в Україні.

**Предмет** – законодавча база діяльності та функціонування місцевого самоврядування.

**Мета роботи**: дослідити основні аспекти теоретично – правових основ діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до мети були визначені наступні **завдання**:

1) дати загальну характеристику інституту місцевого самоврядування в науковій літературі

2) провести дослідження та аналіз теоретично – правових основ діяльності місцевого самоврядування в Україні;

3) визначити можливі шляхи удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування в контектсві Євроінтеграції України.

Для розв’язання поставлених завдань нами були використані такі **методи дослідження**: теоретико-критичний аналіз літератури з теми дослідження; зіставлення, узагальнення і синтезування здобутої інформації тощо.

Робота може бути використана студентами ВНЗ для підготовки до семінарських занять, також може бути використана викладачами для проведення лекції, практик тощо.

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що містить 66 найменувань та додатків. Повний обсяг роботи: 102 сторінки.

**РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НАУКОВІЙ ЛІТЕРАТУРІ**

**1.1.** **Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування**

На сучасному етапі розвитку державотворення та фінансовоекономічної кризи в нашій країні гостро виникла потреба ефективного вирішення питань місцевого значення. Це спонукає суспільство та державу звернути свою увагу на розбудову ефективно діючого місцевого самоврядування. Тому метою даної статті є осягнення сутності місцевого самоврядування, як поняття, розгляд існуючих теорій походження місцевого самоврядування.

Еволюція та становлення системи місцевого самоврядування у світі пов’язані зі зростанням адміністративної, фінансової та судової самостійності середньовічних міст від центральної влади. Сьогодні у більшості розвинутих демократичних держав питання управління місцевими справами вирішуються як структурними підрозділами центральної державної влади, так і представницькими органами населення на певній території.

У зв’язку із цим варто здійснити невеликий екскурс в історію наукової розробки поняття «місцеве самоврядування». Під терміном «самоврядування» розуміють відносно автономне функціонування певного колективу (організації) людей, члени якого самостійно приймають норми та рішення, що стосуються його життєдіяльності, відсутності в колективі розриву між суб’єктом та об’єктом управління [27, c. 65].

Колективи або організації, в яких втілюється самоврядування, називаються одиницями самоврядування. Залежно від виду одиниць самоврядування виділяють такі його форми:

1. Самоврядування в колективах, які формуються на основі виробничої або професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільних творчих прагнень тощо;
2. Самоврядування територіальних колективів, об’єднаних системою зв’язків і відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання в межах однієї території, та які перебувають у перманентному розвитку.

У першому випадку можна говорити про корпоративні системи самоврядування, а у другому – про самоврядування територіальних громад, або місцеве самоврядування.

Поряд із терміном «місцеве» для характеристики самоврядування територіальних громад у законодавстві багатьох зарубіжних країн застосовуються терміни «муніципальне», «муніципалітет» (від латинського «munis» – тягар та «саріо», «гесіріо» – приймаю) [13, c. 80].

Для визначення поняття «місцеве самоврядування» спочатку звернемося до Конституції України. Ст. 7 визначає: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Таким чином, місцеве самоврядування в Україні визначається як одна із форм народовладдя. Згідно зі ст. 5 Конституції: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». В офіційному тлумаченні Конституційного суду наголошується взаємозв’язок безпосередньої та представницької (у структурі якої – органи місцевого самоврядування) форм здійснення влади, а також наголошується «відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом».

Місцеве самоврядування за ст. 140 Конституції України визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Можна зробити висновок, що Конституція розкриває поняття місцевого самоврядування в аспекті права, яким наділяється територіальна громада, визначена як суб’єкт який здійснює це право (ч. 3 ст. 140).

Важливим нормативно-правовим актом, що створює правові засади здійснення місцевого самоврядування в Україні, є закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема він дає наступне визначення поняття місцевого самоврядування, розширюючи у ст. 2 конституційну дефініцію: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Очевидно, що визначення місцевого самоврядування в законі розширене порівняно з конституційним, оскільки самоврядування розглядається не лише як право, а також як «реальна здатність». Тобто, хоча право на місцеве самоврядування і гарантується українською державою, місцева громада, що є суб’єктом цього права, має до того ж бути «реально здатною» його реалізувати.

Серед міжнародних документів, що дають визначення місцевого самоврядування варто навести Європейську хартію місцевого самоврядування. Згідно з нею, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. (Варто відзначити, що Хартія подана у двомовному варіанті – українському та російському. У другому словам «часткою суспільних прав» відповідають слова «часть государственных дел», що наближає нас до державницької теорії самоврядування. Хоча у найпершому – англійському варіанті – «public affairs»). Звідси можна зробити висновок, що дефініція місцевого самоуправління в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» є дуже наближеною до визначення у Хартії [21, .c 47].

Серед концепцій побудови місцевого самоврядування варто відзначити громадівську, державницьку та дуалістичну концепції.

Підґрунтям сучасних поглядів на сутність місцевого самоврядування стали, переважно, погляди європейських вчених ХІХ ст. Цей історичний період характеризувався переходом від феодалізму до індустріального капіталістичного суспільства. Відповідно, багато європейських міст здобули реальні переваги у незалежному від центральної влади (короля, феодала) самоуправлінні. Активна розробка «теорії вільних громад» розпочалася у першій чверті ХІХ ст. Її ідеологом був французький історик, соціолог і громадський діяч А. де Токвіль. Фундаментом цієї теорії стала думка про те, що саме влада громад, а не держави є первинною, оскільки з’явилася раніше за державну. Тому громади за своєю природою є самостійними, вони не створені державою і є незалежними від державної влади у своїх питаннях. Теорія «вільних громад» знайшла яскраве відображення у Конституції Бельгії 1831 р. У ній муніципальна влада ставилася в один ряд з виконавчою, законодавчою і судовою, тобто визнавалася окремою четвертою владою.

Громадівська теорія місцевого самоврядування була розвинута німецькими вченими О. фон Гірке та В. Шеффнером. Вона, як і теорія «вільних громад», виходила з принципу реалізації місцевих завдань місцевими громадами. Але ця теорія на перший план ставила не первісний і невідчужуваний характер прав громади, а недержавну, переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування. На базі цієї теорії створювався список «справ», що входив виключно до компетенції місцевої влади і відмежовувався від справ суто державних. Самоврядування згідно цієї теорії – це керування справами місцевого господарства [38, .c 93].

Основні положення державницької теорії місцевого самоврядування були розроблені німецькими вченими Рудольфом Гнейстом і Лоренцем Штейном у ХІХ ст. Згідно з цією теорією, місцеве самоврядування є однією з форм організації державної влади на місцях, головною відмінністю якої є активне залучення до вирішення локальних питань місцевого населення. При централізованому державному управлінні, побудованому на принципі ієрархії, державні чиновники позбавлені ініціативи і самостійності. Вони не залежать від місцевого населення, якому не підконтрольні. Передача деяких повноважень державного управління до компетенції місцевих громад з точки зору державницької теорії необхідна для того, щоб забезпечити більш ефективне прийняття рішень на місцевому рівні.

До речі, державницька теорія місцевого самоврядування використовується зараз у багатьох країнах світу, зокрема в усіх країнах англосаксонської системи права. Так, у Канаді, відповідно до основних законів країни – Акта про Британську Північну Америку 1867 р. і Акта про Конституцію 1982 р., органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (на півночі – територіальним) органам влади, що встановлюють і змінюють кордони територіальних одиниць, розробляють основи політики, у рамках якої діють муніципалітети [26, .c 54].

Подвійна сутність місцевого самоврядування (самостійність у місцевих справах і виконання делегованих державних функцій на місцевому рівні) знайшла відображення у дуалістичній теорії місцевого самоврядування. Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування, виконуючи функції, делеговані державою, виходять за межі місцевих інтересів і діють як інструмент державної адміністрації. Таким чином, місцеве самоврядування несе в собі два начала: громадівське і державне. В основі даного механізму лежить прояв зустрічної ініціативи: з боку населення, яке доручає органам місцевого самоврядування виконання ряду функцій, важливих для даної місцевої громади, і з боку держави, що доручає місцевим органам влади вирішення ряду питань, що важливі не лише для конкретного муніципального колективу, але і для держави в цілому. Держава не лише дозволяє органам місцевого самоврядування виконувати частину громадських справ самостійно, але і покладає на них виконання ряду власних функцій, що, як правило, пов’язане із постійними контактами з населенням [4].

Відомий вчений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [8] писав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. Суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунутися у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі. Тому врядування над таким суспільством має полягати й у тому, щоби примусити його коритися.

В умовах розбудови української державності та становлення демократії, саме ефективна система місцевого самоврядування може стати тим інструментом, який забезпечить задоволення потреб наших громадян, розвиток населених пунктів, районів і звичайно ж нашої держави в цілому.

**1.2. Суть, структура та особливості місцевого самоврядування**

Врядування як форма народовладдя природно відповідає потребам суспільства на різних стадіях його розвитку і сьогодні залишається суттєвим елементом політичної системи держави. Місцеве самоврядування виступає як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя і означає “право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення” [41, с. 72].

Конституцією України у ст. 140 місцеве самоврядування визначено як право “територіальної громади – жителів села чи добровільно об’єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні" “права територіальної громади” зафіксоване як “гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади”, а у вирішенні питань місцевого значення окреслена “відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування”.

Місцеве самоврядування як комплексне і багатогранне явище виступає:

− основою конституційного ладу і одним з важливих принципів організації та функціонування влади в державі і є необхідною ланкою демократичного суспільства;

− формою народовладдя, яке передбачає, згідно зі ст. 5 Конституції України, здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування посідають окреме місце в політичній системі суспільства і не входять у державний механізм, що дає підстави розглядати його як окрему форму реалізації народом приналежної йому влади;

− правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Існують різні визначення поняття місцеве самоврядування. При цьому деякі автори зазначають, що “на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, надані їм органами державної

влади” [35, с. 94].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. У даному визначенні не вказується на такий важливий аспект місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в Україні здійснюється згідно з принципами, встановлених Конституцією України і деталізованих у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

До загальних принципів місцевого самоврядування відносяться: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріальнофінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. Ці принципи мають визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” складовими елементами місцевого самоуправління є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [29, c. 76].

Місцеве самоврядування виступає не тільки як інститут публічної влади, і воно є також формою безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем. З цієї точки зору показником розвиненості місцевого самоврядування є:

− прозорість і відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

− доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв’язку;

− антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування.

Реальний стан місцевого самоврядування в Україні за більшістю наведених вище показників є незадовільним, а відтак, місцеве самоврядування у нашій державі і як інститут публічної влади, і як форма безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем не є суспільно ефективним.

Неефективність місцевого самоврядування є дуже серйозною проблемою розвитку України. Проте цю проблему неможливо вирішити лише в рамках “технократичного” підходу, просто розмежувавши повноваження між органами державної влади й місцевого самоврядування різних рівнів, чітко визначивши і закріпивши за кожним рівнем власні джерела бюджетних надходжень (хоча таке розмежування і є необхідною передумовою подальшого розвитку місцевого самоврядування).

Для місцевого самоврядування (як і для державної влади) в Україні сьогодні нагальним питанням є, з одного боку, порушення балансу прав і обов’язків, а з іншого – відсутність механізмів, які гарантували б спроможність суб’єкта ефективно скористатися наданим правом. Для місцевого самоврядування наслідком цього є те, що економічна слабкість територіальних громад, їхня фінансова залежність від держави, відсутність чіткого розмежування повноважень “по вертикалі” змушують місцеву владу орієнтуватися на обслуговування, головним чином, державних інтересів. Без ефективного місцевого самоврядування подальший розвиток України, як демократичної держави з безпечним проживанням та добробутом її громадян, неможливий.

Підвищення ефективності місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення його територіальної організації. Це вимагає наявності чітко окресленої та закріпленої територіальної основи місцевого самоврядування, формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань. Тому розробка для національної моделі місцевого самоврядування механізму формування економічно і соціально ефективних територіальних громад матиме важливе значення для оптимізації просторової організації місцевого самоврядування і розкриття його потенціалу [48, c. 50].

Новітній період розвитку місцевого самоврядування Україна отримала після здобуття незалежності у 1991 р. коли демократичні перетворення в державі призвели до того, що стала «реанімуватись» майже зникла за радянських часів, ідея виділення місцевого самоврядування із системи державної влади. Прийнята у 1996 р. Конституція України остаточно закріпила статус місцевого самоврядування присвятивши йому окремий розділ ХІ «Місцеве самоврядування», де зайшли своє закріплення конституційні основи становлення та реалізації публічної самоврядної влади. В ст.5 Конституції України закріплюється, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Слід, зазначити, що в Україні і на сьогоднішній день триває активний процес пошуку оптимальної перспективної моделі місцевого самоврядування, для ефективного здійснення якого необхідно враховувати і надбання світового досвіду і уроки минулого, задля утримання від повторення помилок.

В сучасному дискурсі в якості основоположного критерію для визначення різних моделей місцевого самоврядування розглядається модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування.

У відповідності до ст.7 Конституції України в «Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», проте на сьогоднішній день це положення Основного Закону здебільшого залишається декларативною нормою і потребує негайної практичної реалізації шляхом відповідного реформування чинного законодавства.

У науці конституційного та муніципального права однією з найменш розроблених та складних є проблема місцевого самоврядування, хоча має воно давні традиції, які сягають далеко у минуле. Власне сама ідея демократії та самоврядування народилася, розвивалася протягом світової історії та значною мірою реалізовувалася саме на місцевому рівні. Самоорганізація населення для вирішення власних проблем – взагалі ключове питання демократії. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом демократичних реформ усіх постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України [31, c. 86].

Фундаментальними принципами проведення сучасних демократичних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність (допоміжний, резервний) у наданні публічних послуг. Реальне місцеве самоврядування – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов’язаний з вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціально-правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією.

Слід зазначити, що становлення і розвиток місцевого самоврядування, ефективність здійснення його завдань та функцій, формування дієздатних територіальних громад, підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої демократії у житті суспільства залежать від того, наскільки повно забезпечені та захищені права місцевого самоврядування.

Тому, на сучасному етапі державотворення постає нагальна потреба у реформуванні чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування. Пропонуємо кілька пропозицій для розробки програми розвитку і підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Система місцевого самоврядування включає:

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

Функції місцевого самоврядування є основними напрямками діяльності цього виду публічної влади.

За формами діяльності виокремлюють: нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції. Необхідно розкрити сутність та зміст окремих функцій місцевого самоврядування.

Розглядаючи питання про повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування За структурою повноваження місцевого самоврядування включають: а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Слід зазначити, що загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті ради складає від 12 до 150 депутатів. Рішення місцевої ради приймається відкритим або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради. Представницькі органи місцевого самоврядування працюють сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради і скликається не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок не рідше ніж один раз на місяць. Отже, представницькі органи місцевого самоврядування – ради – є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер [25, c. 93].

Окрему увагу слід приділити порядку обрання, роль у системі місцевого самоврядування сільського, селищного, міського голови, виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Відповідно до ч. 2 ст. 141 Конституції України територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Питання про місце та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування акцентує увагу на тому, що «органи самоорганізації населення» – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення таких завдань: а) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; б) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; в) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Асоціації – добровільні неприбуткові об’єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування [16, .c 75].

Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

До основних завдань місцевого самоврядування можна віднести:

* зміцнення засад конституційного ладу України;
* забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина;
* створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення;
* розвиток місцевої демократії.

 Відповідно до цих завдань визначаються і функції місцевого самоврядування, під якими розуміють основні напрямки діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування по вирішенню завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності). Найважливішими з них є:

* залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
* володіння, використання  та управління комунальною власністю;
* забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
* надання соціальних послуг населенню;
* забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
* соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
* захист прав місцевого самоврядування.

 Функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення в Законі України *“*Про місцеве самоврядування в Україні*”* у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування можна визначити як одну з запроваджуваних в Україні форм народовладдя. Згідно з Конституцією України (ст. 140), само­врядування «є правом територіальної громади — жителів села чи добровіль­ного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища та міста — самостій­но вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Йому притаманні такі риси, закріплені законом «Про місцеве са­моврядування в Україні»:

- місцеве самоврядування діє в порядку і межах, визначених верховною владою; його органи дотримуються визначеного законодавством розмежування сфер компетенції; для здійснення завдань, що стоять перед самоврядними органами, вони мають самостійні джерела фінансування; вони формуються з дотриманням принципу виборності.

Як форма народовладдя місцеве самоврядування дає змогу територіаль­ним громадам (місцевим співтовариствам) самостійно і під свою відпові­дальність, з використанням власних матеріальних і фінансових ресурсів, безпосередньо і через органи місцевого самоврядування вирішувати питан­ня, які стосуються спільних інтересів членів територіальних громад [41, c. 35].

Система місцевого самоврядування в Україні включає: сільські, селищні, міські Ради та їх органи (виконавчі комітети, комісії тощо); інші форми самоорганізації громадян (громадські комітети і ради мікро­районів, житлових колективів, домові, вуличні, дільничні комітети); різні форми безпосереднього волевиявлення громадян (місцеві референ­думи, збори та сходи громадян).

Сільські, селищні, міські, районні й обласні ради формуються шляхом ви­борів. Спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст представ­ляють обласні та районні ради. Таким чином, суб'єктом самоврядування виступає сама громада або інша територіальна спільнота і представницькі органи територіальних громад в особі рад. Територіальні громади прямим голосуванням обирають терміном на 4 роки голів сіл, селищ і міст, які очо­люють виконавчі комітети рад та головують на їх засіданнях. Голови район­них і обласних рад обираються самими радами і очолюють виконавчий апа­рат ради.

Органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комуналь­ній власності, встановлюють місцеві податки і збори, утворюють, реоргані­зовують та ліквідовують комунальні підприємства, затверджують і реалізо­вують програми соціально-економічного і культурного розвитку та бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Здійснення цих повноважень фінансується з державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загально­людських податків.

Кожну ланку самоврядування закон наділяє власною компетенцією, в ме­жах якої вона діє незалежно. В разі незаконного втручання державних структур у їх повноваження, органи місцевого самоврядування мають право на судовий захист своїх інтересів. Разом з тим, органи самоврядування не­суть конституційну відповідальність за свою незаконну діяльність. Рішення органів місцевого самоврядування в разі їх невідповідності Конституції і за­конам України призупиняються у встановленому законом порядку з одно­часним зверненням до суду.

**1.3. Принципи діяльності місцевого самоврядування**

Принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, що покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування та які визначають його властивості, риси та ознаки.

Принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України та Європейською хартією місцевого самоврядування, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (зокрема, стаття 4).

За ступенем узагальнення їх можна поділити на дві групи:

а) загальні принципи організації та здійснення публічної влади (всіх її форм) в Україні;

б) принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади.

Перша група принципів визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади і місцевого самоврядування. Вони отримали закріплення в І розділі Конституції України як засади конституційного ладу і деякі з них відтворені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. До цієї групи відносяться принципи:

* гуманізму (визнання людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю);
* народовладдя (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування);
* демократизму;
* верховенства права;
* законності (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

В системі загальних принципів організації та здійснення публічної влади особливо слід підкреслити роль принципу законності та звернути увагу на специфіку його застосування в системі місцевого самоврядування. Так, місцеве самоврядування – це влада підзаконна і всі елементи системи місцевого самоврядування зобов’язані точно та неухильно дотримуватися вимог закону, інших нормативно-правових актів державної влади. Відповідно до цього всі акти, що приймаються в системі місцевого самоврядування мають відповідати вимогам закону [27, c. 61].

В той же час Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування має власні повноваження і реалізує їх самостійно та незалежно від державної влади. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Таким чином ці акти можуть носити нормативно-правовий характер і в практичному плані важливого значення набуває питання щодо співвідношення їх юридичної сили з юридичною силою актів органів державної влади, зокрема, органів виконавчої влади. Аналіз конституційних положень щодо самостійності та незалежності місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про пріоритет актів місцевого самоврядування, що видаються в межах компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, над актами будь-якого органу виконавчої влади. Згідно з Конституцією України рішення органів місцевого самоврядування зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду лише з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України (ст. 144).

Другу групу становлять принципи, що характеризують організацію та функціонування місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади. Ці принципи закріплені в Конституції України та в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Їх, в свою чергу, також можна поділити на дві групи – основні та спеціальні принципи.

Основні принципи здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, в той час як спеціальні притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування.

Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” до основних відносять такі принципи місцевого самоврядування:

* гласність;
* колегіальність;
* поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;
* виборність;
* правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їх органів в межах повноважень, визначених законом;
* визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції;
* підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
* державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування;
* судовий захист прав місцевого самоврядування;
* самостійне вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Кожен з цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з другого – тісно взаємодіє з іншими принципами. В сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування в Україні [30, c. 89].

Спеціальні принципи місцевого самоврядування мають досить розгалужену систему. Так, наприклад до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов’язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо.

**Висновки до розділу 1.**

Місцеве самоврядування – це комплексне, багатоаспектне явище, яке ще не має досить точного і єдиного наукового визначення. Натомість у науковій літературі є різні підходи до його характеристики. Спільним для різних концепцій є розгляд місцевого самоврядування в якості основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, який полягає у встановленні децентралізованої системи управління, фінансово і організаційно відокремленої від державних органів.

Місцеве самоврядування може розглядатися і як право громадян, населення певної території самостійно вирішувати питання місцевого значення. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, причому забороняються будь-які дискримінаційні обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками (ст.3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Отже, на сьогодні неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні так і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування займаються як місцевими справами, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

Аналіз поняття місцевого самоврядування як форми і способу організації влади на місцях дає можливість визначити місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб’єктами місцевого самоврядування щляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади.

Виходячи з цього, можна виділити кілька ознак місцевого самоврядування:

1. Місцеве самоврядування займає особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, виступаючи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою частиною механізму державної влади.

2. Місцеве самоврядування має особливий об’єкт управління – питання місцевого значення – предмети відання, перелік яких закріплюється законодавством.

3. Одним із специфічних суб’єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. І специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб’єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб’єкта управління на об’єкту управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Таким чином, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська.

4. Самостійність місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Для існування місцевого самоврядування необхідні певні умови, які деякі автори іменують критеріями місцевого самоврядування:

Першим таким критерієм є правова оформленість, наявність самостійної правової основи діяльності, яка дає можливість і гарантує реалізацію права населення на місцеве самоврядування.

**РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ТА АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНО – ПРАВОВИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**2.1. Історичний аспект розвитку нормативно-правових засад діяльності місцевого самоврядування в Україні**

Місцеве самоврядування України в її сучасних територіальних вимірах пройшло складний і суперечливий історичний шлях, зазнаючи протягом століть впливу східної та західної політичних культур. Цей інститут у сучасному розумінні склався у світовій практиці на межі ХVІІІ-ХІХ ст., коли абсолютні монархії трансформувались у демократичні, правові держави. Боротьба за утвердження місцевого самоврядування, вільного від феодально-чиновницького свавілля, була однією з причин суспільних рухів. Його ідеї протиставлялись феодальній державі, становому патріархально-общинному (сільському) і корпоративно-цеховому (міському) самоврядуванню. Проте деякі елементи станового самоврядування в демократичних державах збереглися і до наших, наповнившись новим правовим змістом. Таким чином, історичний досвід міського самоврядування слід урахувати в сучасній науці та у процесі вирішення сучасних проблем розбудови системи самоврядування незалежної України.

Але лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, вдосконалення існуючої системи управління на місцях, розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії [42, c. 70].

Прийняття Конституції України 1996 р. стало початком нового етапу розвитку суспільства і поставило завдання побудови демократичної, суверенної, правової держави. Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою [7]. Таким чином, місцеве самоврядування в Україні утверджується як один з важливіших конституційних інститутів. Водночас Основний Закон залишив простір для вдосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки воно є змінним, і з розвитком держави відбуватиметься й еволюція інституту місцевого самоврядування. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” також апріорі не були вирішені всі проблеми місцевого самоврядування. Тому в п. 1 “Прикінцевих та перехідних положень” Закону вказано, що його норми є основою для інших законодавчих актів. Тобто, законодавче забезпечення здійснення місцевого самоврядування є одним із головних напрямів муніципальної реформи, яка є однією зі складових частин державно-правової реформи в Україні. Муніципальна реформа передбачає здійснення системи заходів, які можливо поділити на чотири блоки [22, c. 65].

Перший блок заходів пов’язаний зі створенням стабільної правової основи місцевого самоврядування, другий – з формуванням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, третій – з наданням інформаційної, науковометодичної та організаційної підтримки місцевому самоврядуванню, четвертий – з створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування. У блоці цих питань, у першу чергу, необхідно вирішити питання щодо узгодження законодавства України з нормами міжнародного права, що викладені у таких документах, як Європейська хартія про місцеве самоврядування, Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська хартія міст, Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та ін. Особливо це стосується норм Європейської хартії про місцеве самоврядування, бо після її ратифікації Верховною Радою України, згідно зі ст. 9 Конституції України вона стала частиною національного законодавства України. У3 зв’язку з цим виникла необхідність приведення у відповідність до положень Хартії норм чинного законодавства України.

Насправді з сотень законів та постанов Уряду найбільш вживаними у діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад є до десятка законів.

Нормативно-правове поле функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається із регуляторних актів різного рівня, які можна умовно розділити на певні групи:

Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності:

Конституція України – закладає конституційні основи місцевого самоврядування [54, c. 90].

Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: “Про місцеве самоврядування в Україні”; “Про статус депутатів місцевих рад”; “Про службу в органах місцевого самоврядування”; “Про органи самоорганізації населення”.

Закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад: “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”; “Про Всеукраїнський та місцеві референдуми”.

Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; “Про розмежування земель державної та комунальної власності”.

Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; “Про основи містобудування”; “Про регулювання містобудівної діяльності”; “Основи законодавства України про культуру”; “Основи законодавства про освіту”; “Про охорону здоров’я”; “Про охорону навколишнього природного середовища”.

Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо).

Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [30, с. 38].

Конституція України, ухвалена 28 червня 1996 р., закріпила на конституційному рівні гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування.

Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також ряду інших дотичних законів.

Стаття 7 Конституції України встановлює “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”. Цю норму можна розуміти таким чином, що в Україні не може бути скасовано такого інституту публічної влади, як місцеве самоврядування, інакше, як шляхом внесення зміни саме до цієї статті Конституції. А це стаття з розділу І “Загальні засади”, зміни до якого, відповідно до ст. 156 Конституції, можуть бути внесені лише через їх затвердження Всеукраїнським референдумом. Саме тому невелика за розміром ст. 7 є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні.

Важливою для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини публічної влади є ч. 2 ст. 5 Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування” [30, с. 31].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” є одним із найбільших та найважливіших “конституційних” законів, тобто тих, прийняття яких прямо випливає зі змісту Конституції України. Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування. Закон є досить великий за обсягом і складний на предмет правового регулювання. Він містить цілу низку норм – принципів, норм матеріального та процесуального права.

Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

Концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Це “Всесвітня декларація місцевого самоврядування” та “Європейська хартія про місцеве самоврядування” [10, c. 30].

Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розроблено Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Ця Асоціація називається “Інтернаціональна спілка місцевих влад”. Всесвітня декларація місцевого самоврядування прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23 – 26 вересня 1985 р.

Європейська хартія про місцеве самоврядування розроблена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. і тоді ж відкрита для підписання державами учасниками. Україною Європейська хартія підписана в м. Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікована Законом України 15 липня 1997 р.

У Преамбулі Всесвітньої декларації передовсім обґрунтовується доцільність заснування системи місцевого самоврядування. В ній зазначається, що місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем управління своїми справами. Підкреслюється, що найкраще саме на місцевому рівні створювати умови для побудови такої гармонійної громади, (тобто територіальних колективів людей), до якої б громадяни відчували свою належність та відповідали за неї. Висловлюється побажання того, щоб Декларація стала для всіх націй стандартом до якого слід прагнути.

У Всесвітній Декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування передовсім має бути визнане як принцип в Конституції країни, або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1). Ця ж ідея проводиться і в Європейській хартії згідно із ст. 2 якої принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни і по можливості – в її конституції.

У Декларації коротко викладається концепція місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, говориться в Декларації, – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 2).

Відповідно до положень Європейської хартії місцеве самоврядування, це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3).

У розглядуваних документах послідовно утверджуєтьсяосновний принцип місцевого самоврядування– це незалежність і самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні ними визначених в законах повноважень (Європейська хартія. – Ст. 5; Всесвітня декларація. – Ст. 4) [18, с. 61].

Перш за все потребують ефективного та швидкого вирішення проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об’єднати зусилля громад і їх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було прийнято рішення щодо перших двох законопроектів, які розглянуті в парламенті, про право територіальних громад на об’єднання і про співробітництво громад, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає жителям сіл право на добровільних засадах об’єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні не було врегульовано.

1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено “Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [35, c. 90].

Метою Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних спеціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів.

Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційноправові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускає об’єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво.

Подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має врегульовувати питання організації та діяльності суб’єктів місцевого самоврядування та його забезпечення.

Самоврядування, як і незалежність, не можна запроваджувати наказами, декретами чи законами. Для підвищення дієвості впливу на стан соціальноекономічного розвитку та виведення країни із кризи створюється нова сучасна система державного управління шляхом проведення адміністративної реформи. Одним із найважливіших завдань цієї реформи є формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування. Адже життєвий рівень населення в підсумку залежить від рівня роботи відповідних органів самоврядування та влади. Тому й головний напрям діяльності органів місцевого самоврядування полягає в задоволенні економічних, політичних, соціальних потреб людини, створенні умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства.

## **2.2.** **Правова основа діяльності місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування в Україні базується на фундаменті, який становлять правові, матеріальні, фінансові, соціальні та інші умови і можливості діяльності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування по вирішенню питань місцевого значення (муніципальної діяльності).

Ці умови та можливості називають основами місцевого самоврядування і серед них в першу чергу можна виділити правові, матеріальні та фінансові основи.

Правові основи місцевого самоврядуванняв Україні становлять, в першу чергу, норми-принципи Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають в процесі організації і функціонування місцевого самоврядування в України, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, порядок формування та використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад.

Ці норми містяться більш як в 30 статтях Конституції України і їх можна систематизувати у наступні групи [21, c. 96]:

1. Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування. До них відносяться: визнання і гарантування місцевого самоврядування (стаття 7); здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (стаття 5); самостійність місцевого самоврядування, його органи не входять до системи органів державної влади (статті 5, 140); визнання і рівний захист всіх форм власності, включаючи і комунальну власність (стаття 13) зобов’язаність органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).

  2. Норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, зокрема: право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (стаття 32); право громадян брати участь в місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (стаття 38); право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38); право громадян проводити збори, мітинги походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (стаття 39); право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (стаття 40); право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об’єктами права комунальної власності (стаття 41); обов’язку органів місцевого самоврядування надавати житло громадянам, які потребують соціального захисту (стаття 47); безоплатного надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров’я (стаття 49); право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти (крім вищої) в комунальних навчальних закладах (стаття 43); право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56) [50, c. 78].

 3. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, вони, зокрема, стосуються: порядку призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (стаття 85); підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (стаття 118);  обов’язку місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (стаття 119); складу представницьких органів місцевого самоврядування та принципів їх формування (стаття 141); матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (стаття 142); державної підтримки місцевого самоврядування (стаття 142); предметів відання та повноважень місцевого самоврядування (стаття 143); можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (стаття 143); права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов’язковими на відповідній території (стаття 144); необхідності законодавчого врегулювання питань організації місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (стаття 146).

4. Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування. Ці норми стосуються: підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (стаття 144); судового захисту прав місцевого самоврядування (стаття 145).

Поряд з Конституцією України правову основу місцевого самоврядування становить система нормативно-правових актів, що регламентують його організацію і функціонування, зокрема, закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування та акти, прийняті на місцевих референдумах.

   Ця система нормативно-правових актів будується на принципах жорсткої ієрархії, що передбачає:

* по-перше, верховенство норм Конституції України – норми всіх інших актів не можуть суперечити конституційним нормам, вони мають бути спрямовані на деталізацію і конкретизацію положень конституційних норм;
* по-друге, вищу юридичну силу норм законів України, в першу чергу Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[1], по відношенню до підзаконних актів – указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування;
* по-третє, відповідність актів місцевого самоврядування – актів місцевих референдумів та актів органів місцевого самоврядування положенням всіх нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їх компетенції.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування, особливе місце займає Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року, який по-суті є “базовим” законом з цих питань. Саме на підставі цього Закону були розроблені законопроекти та прийняті закони, в яких регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування, наприклад: “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про органи самоорганізації населення” тощо. Необхідність прийняття зазначених законів прямо передбачена в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” або випливає з його положень.

Виключно важливе значення для формування правової основи місцевого самоврядування в Україні відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування, яка сьогодні є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи з питань організації місцевої влади на засадах місцевого самоврядування. В ньому викладені стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов’язкові для держав – членів Ради Європи [31, c. 47].

Поряд з Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування виступають нормативні акти місцевого самоврядування – рішення органів місцевого самоврядування та місцевих референдумів.

Ці акти виступають своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування, а можливість їх прийняття прямо передбачена Конституцією України, стаття 144 якої визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов’язковими для виконання на відповідній території. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 26) деталізує нормотворчі повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, відносячи до них, зокрема:

* затвердження статуту територіальної громади;
* прийняття регламенту ради;
* встановлення чисельного складу ради та її органів;
* наділення органів самоорганізації населення власними повноваженнями;
* затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку території;
* регулювання земельних відносин на відповідній території;
* затвердження місцевого бюджету;
* утворення позабюджетних фондів та затвердження положень про них;
* встановлення місцевих податків та зборів;
* затвердження правил з благоустрою території;
* затвердження символіки тощо.

  Цей Закон (ст. 7) також закріплює право територіальної громади приймати обов’язкові для виконання рішення на місцевих референдумах.

  За допомогою актів місцевого самоврядування встановлюються норми права, які є обов’язкові для населення, органів, установ та організацій, що здійснюють діяльність в межах відповідної території. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю, участі громадян, їх об’єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо.

# 2.3. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні

Відповідно до статті 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зі змінами: “Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування”.

Аналіз цих положень Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” дає змогу зробити такі висновки:

Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами ***–*** жителями “природних”адміністративнотериторіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

Такий підхід до визначення кола суб’єктів права на місцеве самоврядування має 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 [59, c. 66].

Конституція та Закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні.Згідно із ст. 3 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.При цьому будь-які обмеженняцього права залежно від раси громадян, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Конституція гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять “місцеве самоврядування” та “місцеве управління”. З цього питання в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів з управління її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади, тобто пряме державне управління на місцях.

Одночасно висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. Місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, до якого можуть входити як місцева державна адміністрація, так і органи місцевого самоврядування,будучи при цьому складовою державного механізму [45, c. 82].

Перший підхід, на нашу думку, точніше відображає природу місцевого самоврядування і дає змогу чітко розмежувати самоврядні функції та повноваження територіальних громад з функціями та повноваженнями державної влади, які реалізуються на регіональному та місцевому рівнях органами виконавчої влади або за дорученням держави органами місцевого самоврядування. В останньому випадку органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади, але це не означає зміни їх природи і не може розглядатися як підстава для включення до державного механізму. Як родовий, тобто такий, що охоплює поняття місцевого управління та місцевого самоврядування, можна було б використовувати термін “управління на місцях”,маючи на увазі можливість здійснення такого управління із застосуванням різних форм місцевого самоврядування або прямого державного управління на місцях (місцеве управління).

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє правове врегулювання у статті 4 Закону. Проте не всі вони однаково відображають ті якісні його характеристики, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціально-політичних явищ. З огляду на це основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

– ті, що є універсальними, тобто властивими як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади;

– ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам.

Правова самостійність органів місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією або Законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в частині першій статті 16 Закону, є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями*,* у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до Закону.

Слід зазначити, що за радянських часів повноваження місцевих рад визначалися за принципом так званої “матрьошки”, відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо, сільської ради були одночасно і повноваженнями районної ради, а повноваження районної рада – повноваженнями обласної. Крім того, взаємовідносини у системі міських рад будувалися за принципом “керівництва” згори донизу, а їх виконавчі органи перебували у так званому “подвійному підпорядкуванні”. Що стосується місцевих бюджетів, то вони розглядалися як складова державного бюджету. Природно, таке становище місцевих рад було не сумісне з природою місцевого самоврядування, хоча ці органи були зобов’язані виконувати і деякі функції місцевого самоврядування.

Предметом місцевого самоврядування, як це випливає з його визначення в Конституції та Законах України, є питання, які випливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які мешкають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сільради). Проте держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізувати “за сумісництвом”. Ось чому їхні повноваження за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні або самоврядні та делеговані або доручені. Якщо при здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і підпорядковуються тільки закону, то при здійсненні делегованих повноважень – під контролем відповідних органів державної виконавчої влади (ч. 3, 4, ст. 143 Конституції України).

Іншим, не менш важливим принципом місцевого самоврядування є принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Він, як нам видається, означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю не залежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі. Будучи дієвою формою здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою суб’єктами (територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно має гармонійно поєднувати у своїй діяльності місцеві та державні інтереси, зокрема ефективно та відповідально здійснювати окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) йому Законом (ч. 3, ст. 143 Конституції України) [19, c. 32].

Принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування, як і принцип поєднання місцевих і державних інтересів, також випливає з описаної вище природи місцевого самоврядування. Класичним принципом є відома тріада: самоорганізація, самофінансування, самовідповідальність. Проте ніде в світі, хочуть того чи ні прихильники концепції суверенітету територіальної громади (громадівської концепції), місцеве самоврядування не може обійтися без відповідної підтримки держави, зокрема фінансової. Ось чому в Основному Законі України зазначається: “Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування” (ч. 3, ст. 142 Конституції України).

Держава має підтримувати місцеве самоврядування й політично, створюючи не тільки фінансово-економічні, а і конституційні, організаційно-правові та матеріально-фінансові гарантії для його ефективного функціонування.

Що стосується останніх двох принципів (підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування), то вони також є суттєвими засадами організації та діяльності саме місцевого самоврядування та його органів. Адже відомо, що у системі органів державної виконавчої влади, побудованої за принципом суворої субординації, зазначені принципи не можуть бути застосовані. Та ж обставина, що відповідно до Конституції України місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, рівні, і сам інститут делегування самоврядних повноважень державним органам, є винятком з цього правила, проблемою, що, як про це вже зазначалося в попередніх розділах цієї публікації, потребує своєї ґрунтовної науково-критичної оцінки.

Тема принципів місцевого самоврядування не вичерпується тими з них, які передбачені статтею 4 Закону, а отже, потребує сьогодні свого розширення. Так, наприклад, звертає увагу та обставина, що Законом передбачено такий принцип, як підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами і не передбачено їх відповідальності перед державою. Проте в Законі зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України, що їх повноваження можуть бути припинені достроково у порядку та в межах, визначених цим Законом.

Іншими принципами місцевого самоврядування, які потребують свого законодавчого врегулювання, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності. Вони є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а отже, тим європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави [21, c. 59].

Відповідно до принципу повсюдності місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування. Інша річ, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих місцевостях можуть бути передбачені окремими законами, як це зроблено стосовно міст Києва та Севастополя.

У спеціальній літературі з проблем місцевого самоврядування називаються й інші його принципи, зокрема такі, як поєднання в правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого врегулювання з локальною нормотворчістю самих територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоврядних функцій; реальної керованості територією; обов’язковості рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у межах закону; взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськими організаціями і рухамитощо.

Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

# 2.4. Теоретико-правові засади розгляду функцій та повноважень місцевого самоврядування

Розгляд питання функцій та повноважень місцевого самоврядування насамперед потребує звернення до теоретичних ідей щодо місця та ролі місцевого самоврядування в механізмі управління державними справами, природи співвідношення його функцій, форм і методів з функціями, формами і методами державного управління. Актуальність такого аналізу може бути корисною як для встановлення чинного обсягу повноважень місцевого самоврядування та дослідження фінансово-матеріальної основи його функціонування, так і для визначення перспектив розвитку місцевого самоврядування в умовах конституції реформи та процесу децентралізації влади у сфері місцевого управління. Як слушно зазначає В. Борденюк, в контексті реформи місцевого самоврядування теоретичному осмисленню місцевого самоврядування в його співвідношенні з державним управлінням має передувати дослідження первинної сутності та основних ознак явища самоврядування (самокерування, самоуправління), яке є способом (формою) функціонування будьякого суспільства, яке є складною самокерованою соціальною системою, здатною до саморозвитку. При цьому передумовою вироблення прагматичних підходів щодо реформування місцевого самоврядування є з’ясування природи співвідношення функцій держави з функціями місцевого самоврядування, між якими існує органічний зв’язок. Також, на наш погляд, висвітлення базових наукових позицій стосовно співвідношення державної влади та місцевого самоврядування надає можливість більш усвідомлено розглядати процеси децентралізації влади та удосконалювати правові засади місцевого самоврядування у сучасному вітчизняному конституціоналізмі.

Визначення у статті 143 Конституції України сфери відання територіальних громад та органів місцевого самоврядування, тобто конституційне формулювання питань місцевого значення є гарантією функціонування і розвитку місцевого самоврядування в Україні. Загалом, при дослідженні гарантій місцевого самоврядування виділяються дві групи: а) загальні гарантії, тобто міжнародні, політичні, економічні умови, духовні підвалини й цінності суспільства, що забезпечують існування місцевого самоврядування; б) спеціальні (юридичні) гарантії– комплекс правових засобів, що забезпечують організацію, діяльність і захист прав місцевого самоврядування [3, c. 10 – 11]. У контексті такої системи гарантій місцевого самоврядування функції та повноваження місцевого самоврядування, а також матеріальнофінансова основа їх функціонування належать до групи спеціальних (юридичних) гарантій, зокрема до організаційно-правових гарантій, які передбачають правову, організаційну та матеріальнофінансову автономії місцевого самоврядування. Так, І. Щебетун вказує, що правовою автономією місцевого самоврядування є наявність в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією України або чинним законодавством, у межах яких ці органи діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Під матеріальнофінансовою автономією як частиною спеціальних організаційних гарантій місцевого самоврядування розуміють право територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування володіти, користуватися й розпоряджатися майном, що знаходиться в комунальній власності, власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення своїх повноважень [34, c. 12].

Одна із основних наукових позицій стосовно правової природи місцевого самоврядування передбачає розгляд місцевого самоврядування з позицій громадівської теорії як інституту громадянського суспільства. Саме такий науковий підхід було взято за основу у дослідженні П. Любченка “Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект”, у якому ключовим положенням наукової новизни стало формулювання поняття й сутності місцевого самоврядування в контексті становлення й розвитку громадянського суспільства в Україні як інституту, що забезпечує реалізацію прав та свобод людини і громадянина, через самоврядне або публічне регулювання суспільних відносин на місцевому рівні й вирішення в інтересах територіальних громад питань місцевого значення. Така наукова основа зумовила формулювання ключових позицій щодо розуміння місцевого самоврядування в громадянському суспільстві, зокрема: а) специфічний (громадсько-публічний) інститут; б) право територіальних громад регламентувати значну частину справ громадянського суспільства і управляти ними, діючи в межах закону під свою відповідальність і у власних інтересах; в) форма політичної самоорганізації локальних співтовариств; г) право й реальна спроможність органів, сформованих територіальними громадами, підконтрольних і підзвітних їм, які виражають їх спільні інтереси, організовані й функціонують на основі демократичних принципів та взаємодіють між собою, змінювати суспільні відносини та приводити їх у новий, попередньо визначений стан; д) правова форма реалізації народного суверенітету [40, c. 16].

При цьому П. Любченко звертає увагу на те, що місцеве самоврядування, будучи формою реалізації народного суверенітету, повинно розглядатися і як конституційний засіб обмеження державної влади в громадянському суспільстві у механізмі народовладдя. На думку автора, органи державної влади й органи місцевого самоврядування, через які здійснюється влада народу, – це дві підсистеми, які у своїй сукупності створюють єдину цілісність – систему публічної влади. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади й інституційно є однією з форм реалізації народного суверенітету. Народ, уповноважуючи органи місцевого самоврядування на здійснення місцевого управління, тим самим обмежує державну владу.

Спираючись на механізм суспільного саморегулювання, місцеве самоврядування, не порушуючи основ конституційного ладу України, виступає формою реалізації народного суверенітету й конституційним засобом обмеження державної влади. Отже, наведена теоретико-правова концепція сутності місцевого самоврядування передбачає розподіл різних сфер реалізації народного суверенітету, при якому місцеве самоврядування варто розглядати як різновид суспільного управління та специфічну підсистему публічної влади в державі, а відносини держави й місцевого самоврядування мають будуватися за принципом взаємодії і противаг [55, c. 82].

У контексті наведеного розуміння місцевого самоврядування інший відомий вітчизняний дослідник О. Батанов обґрунтував авторську теорію муніципальної влади. Зокрема дослідник вирізняє муніципалізм як тенденцію розвитку сучасного конституціоналізму, який як система ідеалів та ідей про цінності муніципальної демократії являє собою органічну єдність муніципальної теорії та практики. Так, О. Батанов відстоює позицію, відповідно до якої сутність, зміст та функціональні особливості муніципальної влади можна повною мірою усвідомити лише на основі громадівської концепції, за якої місцеве самоврядування найоптимальніше проявляється як вид публічної влади, одна з основ конституційного ладу і форма народовладдя, право жителів на місцеве самоврядування і самостійна діяльність населення із вирішення питань місцевого значення, що, своєю чергою, дає змогу визначити місцеве самоврядування як провідний інститут громадянського суспільства, що займає уособлене місце у системі сучасного конституціоналізму в Україні та виконує власну роль у модернізації вітчизняної державності. Відповідно до запропонованої автором концепції муніципальна влада як інститут конституційного права та категорія сучасного конституціоналізму за своєю суттю – це легітимне публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що являє собою здійснення народовладдя на локально-територіальному рівні, самостійний вид суспільної політичної влади; за своїм змістом муніципальна влада – це здійснення функцій місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію прав і свобод людини і громадянина в межах власних (самоврядних) повноважень та окремих наданих державних повноважень; за формою муніципальна влада – це прийняття і реалізація правових актів в порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування.

Розглядаючи муніципальну та державну владу як дві системи публічної влади, О. Батанов звертає увагу на спільні основи та подібні ознаки місцевого самоврядування (муніципальної влади) та державної влади та вказує, що самоуправлінські і державницькі начала існують у спільному руслі змін соціально-економічних і політичних процесів, синергетично переплітаючись і синтезуючись в єдиний інституціонально-нормативний комплекс публічної влади [5, c. 17]. Разом з тим, на думку дослідника, ключовою характеристикою муніципальної влади є її об’єктний склад – питання місцевого значення, оскільки легалізація державою соціальної сфери дії місцевого самоврядування є свідченням визнання місцевого самоврядування як виду публічної влади.

Разом з тим, у контексті розгляду питання функцій та повноважень місцевого самоврядування потребує розгляду й альтернативна позиція у сучасній науці конституційного права, яка передбачає критику громадівської теорії як концептуальної основи реформ у сфері місцевого самоврядування та заперечення ідеї протиставлення державної влади і місцевого самоврядування. Так, один із прихильників таких наукових поглядів В. Борденюк зазначає, що у сучасному суспільстві на всіх рівнях його соціальної організації здебільшого здійснюється не самоврядування, а звичайне управління, яке поєднується з окремими елементами самоорганізації та саморегуляції, у зв’язку з чим поняття „самоврядування” відображає лише певну автономію відповідних соціальних спільнот та їх органів у вирішенні питань їх життєдіяльності насамперед відносно держави, яка є формою самоорганізації суспільства. При цьому дослідник пропонує розглядати місцеве самоврядування як відносно відокремлену частину державного управління, яке повинно пов’язуватися з діяльністю не лише органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування, а вживаний в Основному Законі України термін “місцеве самоврядування” – як умовну назву демократичної системи державного управління на місцях, що передбачає залучення громадян до управління державними справами на засадах відносної самостійності в межах, визначених Конституцією і законами України [60, c. 39].

Розгляд місцевого самоврядування як відокремленого від державної влади механізму не повинен заперечувати управлінського характеру його діяльності як частини соціального управління, оскільки місцеве самоврядування розглядається як управлінська організація із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних соціальних стандартів і загального політичного курсу органів державної влади. На таку особливість місцевого самоврядування свого часу звернув увагу Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів „а“, „б“, „в“, „г“ статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Так, у п. 3. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року визначено, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб’єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу.

**Висновки до розділу 2.**

Визначені наукові позиції стосовно змісту місцевого самоврядування як форми реалізації народного суверенітету мають ключове значення для розгляду питання місцевого значення як об’єктної складової місцевого самоврядування. Саме з таких позицій можлива критика підходів вітчизняного законодавства до врегулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування. Варто погодитись із тим, що в Україні відбулося лише конституційнодекларативне визнання наявності питань місцевого значення у вигляді встановлення принципу регулювання повноважень органів місцевого самоврядування за схемою “дозволено лише те, що передбачено законом”, адже місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися лише в рамках Конституції та законів України. Разом з тим, питання місцевого значення як базовий об’єкт муніципальної влади потребує конституційно-правової фіксації за принципом „дозволено все, що прямо не заборонено законом”.

Проаналізовано формування законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реалізації реформи територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Встановлено, що впродовж 2014першої половини 2016 рр. прийнято значну кількість нормативно-правових актів у сфері регулювання процесу формування спроможних територіальних громад, бюджетної децентралізації, оптимізації розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Також зроблено суттєві кроки у створені інституційного забезпечення реалізації реформи. Наявне інституційно-правове підґрунтя дозволило розпочати практичний етап реформи децентралізації влади. Водночас існує низка важливих для успішної реалізації реформи питань, що потребують правового врегулювання. Визначено основні напрями та заходи з удосконалення інституційно-правового забезпечення реформи територіальної організації влади на засадах децентралізації*.*

**РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКТСВІ ЄКРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

**3.1.** **Зарубіжний досвід реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування**

З розвитком незалежної державності України перед органами місцевого самоврядування постають нові виклики і завдання, з якими їм не доводилося стикатися за час формального існування цих органів (радянський період). Відсутність розуміння необхідності комплексного підходу до реформування місцевого самоврядування тривалий час унеможливлює забезпечення достатнього рівня його функціонування та розвитку. Низка соціально-економічних, політичних та інших факторів і передумов не сприяють його оновленню, а часто і нівелюють спроби його реформування. Варто погодитись з думкою про те, що подібна перехідна модель місцевого самоврядування характерна для країн, які лише починають будувати демократичну державну та правову системи. Проте досвід європейських держав у цій сфері, доводить, що місцеве самоврядування може бути ефективним та дієвим інструментом здійснення публічної влади на місцях.

У свою чергу особливості системноструктурної організації місцевого самоврядування, його комплексного розвитку та реформування здебільшого залишаються поза увагою науковців або й досі є малодослідженими. Зазначене обумовлює потребу поглибленого вивчення моделей організації місцевого самоврядування, з'ясування їх впливу на формування та функціонування місцевого самоврядування в Україні, а також визначення перспектив його розвитку в аспекті реформування територіальної організації влади [24, c. 97].

Континентальна (французька) модель базується на поєднанні державного управління і місцевого самоуправління. Специфіка останньої пов'язана з особливостями історичного розвитку Франції. Відповідно до чинної Конституції Франції 1958 р., система місцевого самоврядування в цій країні включає 22 регіони та 5 так званих заморських регіонів, розташованих за межами континентальної Франції, які мають політичній статус подібний до звичайної метрополії. До їх складу входять 96 департаментів та відповідно 5 заморських департаментів. Париж має одночасно статус комуни та департаменту [36, c. 40].

Найнижчою ланкою є муніципалітети (комуни) в кількості 36571 (сьогодні триває реформування в напрямку злиття). Таку високу кількість комун можна пояснити історичним розвитком цієї держави, у тому числі, її багатонаціональністю тощо. Відтак, за своїми характеристиками комуни можуть суттєво різнитися. Кожна комуна в праві обирати мера та муніципальну раду, які мають однаковий обсяг повноважень в незалежності від кількісних або територіальних характеристик комуни. З 1982 р. комунам наданий спеціальний статус та можливість поділу на муніципальні райони (municipal arrondissements), якими є Париж, Ліон та Марсель. Документом, що детально регулює діяльність комун є Кодекс колективних територіальних одиниць «Code général des collectivités territoriales» 1996 р.

Відповідно до Закону «Про децентралізацію» від 2 березня 1982 р. регіональні органи не мають законодавчих повноважень та мають право стягувати податки на власній території, частина їх бюджету покривається за рахунок державних дотацій та субвенцій. До компетенції регіональних органів входять питання освіти, транспорту та інвестиційної діяльності. Натомість, департаменти, як проміжна ланка між регіонами та комунами, можуть поділятися на райони (райони департаментів – arrondissements) та кантони. Управління ними здійснюється шляхом створення виборних генеральних рад (conseil général) та обрання їх керівників. До компетенції цих органів входять загальні питання розвитку муніципальної інфраструктури, частина з яких на початку 2000 р. була передана на регіональний рівень.

Нагляд з боку держави (що характерно для континентальної (французької) моделі) здійснюється за рахунок створення посади префекту, який представляє інтереси держави. Особливістю Франції є те, що законодавець, надаючи певну автономію місцевому самоврядуванню при прийняті рішень, залишає за собою не лише право нагляду за законністю, а й за доцільністю його дій та рішень. Так, у разі, якщо члени місцевої ради внаслідок розбіжності поглядів, інтересів не можуть прийняти рішення з питання, яке потребує негайного вирішення або врегулювання певних суспільних відносин, які входять до компетенції місцевої ради, то така рада може бути розпущена декретом Президента Франції, і будуть проголошені вибори до нової ради. Такий механізм є ефективним з точки зору можливості держави контролювати не лише прийняті радою рішення а й сам процес їх прийняття, підвищувати його рівень. Водночас, такий важіль впливу здатен призвести до негативного ефекту (тиску з боку держави на прийняття рішень з певного кола питань, які знаходяться у компетенції місцевого самоврядування, і, таким чином, закріпленні інтересів держави, а не територіального колективу).

Зважаючи на зазначені та ті, що були ними спричинені, недоліки організації та функціонування місцевого самоврядування, важливими кроками на шляху його удосконалення стали документи, відомі під назвою Акти Гастона Деферре. Останні стосувалися питань інституціональної, територіальної та функціональної децентралізації. Наступні важливі кроки були зроблені протягом 2002–2004 рр. Зокрема, 28 березня 2003 року Конституція Франції була доповнена вказаними вище поняттями «регіон» та «децентралізація». До неї були включені положення щодо фінансової автономії територіальних громад та основ проведення місцевих референдумів.

Останнім документом, що визначає сучасний курс Франції щодо місцевого самоврядування можна назвати Третій акт децентралізації (Acte III de la décentralisation) [1]. Після тривалих переговорів, які стали результатом суспільного резонансу, що викликав акт, було прийнято рішення поділити акт на три частини: 1) питання, що стосуються міст та метрополій; 2) питання, що стосуються регіонів та регіонального розвитку; 3) роз'яснення питань компетенції приєднаних територій (процес реформування триває і сьогодні).

У цілому, не зважаючи на значні досягнення Франції, прагнення децентралізації та надання якомога ширших повноважень територіальним громадам призвело і до виникнення негативних результатів (наприклад, сильне роздроблення територіальних громад; суттєве зменшення їх фінансової спроможності; зростання нерівності щодо розподілу ресурсів між комунами; нечіткість процесуально-процедурних питань організації і проведення місцевих виборів; нечіткість обмеження повноважень місцевих органів влади тощо).

У свою чергу деякі із сучасних проблем місцевого самоврядування України були вирішені достатньо швидко та ефективно у Польщі. Починаючи від перших вільних виборів 27 травня 1990 р. Польща стала на шлях повного реформування органів місцевого самоврядування, децентралізації та створення умов та можливостей прямого демократичного впливу громадян [4, с. 360]. Так свого часу перед провідними фахівцями цієї держави у сфері місцевого самоврядування постала необхідність створення спроможної та дієвої його системно-структурної організації. Шляхом публічного діалогу за участі посадових осіб державної влади, провідних вчених, представників бізнесу та громадян були вирішені питання реорганізації найнижчого рівня в системі місцевого самоврядування (ґміни), створення робочих груп для розробки нових актів, регулюючих відносини в сфері місцевого самоврядування, та була розпочата підготовка до перших демократичних виборів до місцевих рад. В результаті були прийняті рекомендації, на базі яких комісія Сенату розробила низку пропозицій, зокрема: щодо наділення органів місцевого самоврядування власністю, встановлення шляхів фінансування реформованих органів, закріплення прав місцевого самоврядування на незалежність від центральної влади та політичних партій, можливість захищати права у суді та деякі інші.

На сучасному етапі свого розвитку місцеве врядування у Польщі має подібні до вітчизняних проблеми. Проте, слід відмітити, що порівняно з Україною, Польща змогла сформувати дієву модель організації місцевого самоврядування в коротші строки. Водночас, маючи досить багато спільних рис, Польща ділить з нами і спільні проблеми, такі як недостатнє фінансове та законодавче забезпечення та ін. Так, наприклад, в обох державах громадянське суспільство поки що перебуває на стадії формування і не здатне адекватно забезпечувати належне функціонування місцевого самоврядування (проблеми безпосередньої участі та контролю за діяльністю відповідних органів).

До основних особливостей місцевого самоврядування в Польщі можна віднести те, що 1 січня 1999 р. законодавством було введено триступеневий територіальний поділ: воєводство (wojewуdztwo), повіт (powiat), ґміна (gmina). Починаючи з цього моменту кількість воєводств становить 16380 повітів та 66 міст на правах повітів, ґмін – 2479. В свою чергу кожен рівень новоствореного місцевого самоврядування регулюється відповідно Законом «Про ґмінне самоврядування», «Про самоврядування повітове», та «Про адміністративний уряд у регіоні». Законодавче впровадження місцевого самоврядування відбувалося поетапно: від нижчого до вищого рівнів (на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування та субсидіарності). Власні органи створюються на кожному з рівнів. Так, ґміною управляє рада ґміни, повітом – рада повіту, а воєводством – сеймик. Строк повноважень цих органів становить 4 роки. Виконавчим органом сеймику (так званого регіонального парламенту, склад якого від 30 до 33 членів) є управління на чолі з маршалком воєводства. Маршалок обирається з числа радників сеймику. Головним завданням воєводського самоврядування є проведення власної воєводської політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участі у реалізації завдань, що стоять перед державою в цілому. Найважливішим завданням є укладання контрактів регіонів з урядом. Це забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями. Незалежно в регіоні діє воєвода (деякою мірою подібний з посадою префекта), який призначається Прем'єр-міністром. Він представляє уряд на місцях, відповідає за порядок у воєводстві та звітує перед Радою Міністрів. До завдань воєводи належить нагляд за законністю діяльності ґмін (спонукає до перегляду рішень та/або звертається до суду), повітів та воєводств, урядової адміністрації, поліції, пожежної охорони, санітарно-епідеміологічної інспекції.

Повіт є проміжною ланкою між регіоном та ґміною. Для виконання обов'язків, покладених на повіти створюються спеціальні представницькі органи – ради повітів. Залежно від чисельності населення ради повітів нараховують від 15, але не більше 29 радників; виконавчий орган ради – правління ради (складається з 3–5 членів), яке очолює староста. Він відповідає перед радою за громадський порядок і безпеку, а також несе відповідальність за реалізацію завдань, покладених на повітове самоврядування. Міста на правах повіту мають одночасно повноваження і завдання найнижчого рівня – ґміни, а також повіту. Повітам можуть делегуватися окремі повноваження воєводств (як законом, так і договором). Повіт має самостійний від ґмін бюджет. Повіт не здійснює нагляд за діяльністю ґмін і не може втручатися в їх діяльність [47, c. 85].

Найнижчим рівнем місцевого самоврядування Польщі є ґміна, яка відповідає за вирішення всіх повсякденних справ їх мешканців. Ґміна є юридичною особою, самостійною у виконанні суспільних завдань, має власні доходи, а також додаткові субсидії, має право на володіння комунальним майном та на судовий захист своєї самостійності. До органів ґміни належить рада ґміни (від 15 до 45 членів, окрім Варшави – 60 радників), яка обирається прямими виборами строком на 4 роки. Члени ради обирають правління і війта, бурмістра (у малих містах) або президента (у великих містах), які несуть відповідальність за реалізацію завдань громади та є одноосібними представниками ґміни (з 2002 р. обираються на 4 роки).

Внаслідок тісної взаємодії повітів і ґмін досягається максимальний рівень задоволення потреб населення. Ще однією з особливостей місцевого самоврядування Польщі є те, що в середині системи самоврядування не існує підпорядкованості та залежності. До того ж, повітове самоврядування або воєводське самоврядування не має права контролювати діяльність ґмін.

Беручи до уваги досвід Польщі у вирішенні багатьох питань, нагальні проблеми та можливі шляхи їх вирішення, видається, що побудова ефективного місцевого самоврядування можлива лише на фундаменті громадянського суспільства. Таким чином, кожна реформа повинна розпочинатися не лише за ініціативою держави, а й за підтримки та активної участі місцевого населення.

Підводячи певні підсумки, можна вказати на деякі подібні риси в організації, функціонуванні, а також розвитку та реформуванні місцевого самоврядування Франції та Польщі, зокрема, здійснення державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, тенденції до інституціональної, територіальної, функціональної та фінансової децентралізації та ін. При цьому, за багатьма характеристиками (специфікою історичного розвитку, національними, географічними, культурними та іншими особливостями і традиціями, адміністративно-територіальним поділом тощо) Польща є ближчою до України.

Загалом модель організації місцевого самоврядування в Україні формувалася на основі радянського адміністративно-територіальний устрою та наявної виконавчої вертикалі влади, при цьому, запозичуючи певні елементи та окремі положення самоврядних теорій, а також орієнтуючись на практику формування та функціонування органів місцевого самоврядування різних систем та моделей, у тому числі Франції та Польщі. Незважаючи на запозичений позитивний досвід, в Україні і досі здійснюється прямий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку органів державної виконавчої влади (призводить до втручання у діяльність органів місцевого самоврядування, виникнення конфліктів, підміни державними адміністраціями власних виконавчих органів районних та обласних рад тощо), а члени громад не відіграють значної ролі у вирішенні питань місцевого значення [32, .c 51].

На основі проведеного аналізу, можна визначити такі основні напрямки подальшого розвитку інституційної та системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні: 1) децентралізація публічної влади (зокрема, розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, правової, організаційної та фінансової його спроможності); 2) запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів (у тому числі, шляхом створення їх власних виконавчих органів); 3) ліквідація місцевих державних адміністрацій і запровадження посади Враховуючи положення Концепції реформууповноваженого державою на здійснення нагля- вання місцевого самоврядування та територіальду за законністю та представництва інтересів ної організації влади в Україні, затвердженої держави; 4) підвищення відповідальності органів розпорядженням Кабінету Міністрів України від і посадових осіб місцевого самоврядування перед 1 квітня 2014 р. № 333-р. та згідно із законопротериторіальним громадами та забезпечення змі- ектом про внесення змін до Конституції Укранюваності головних представників громади (шля- їни (щодо децентралізації влади), попередньо хом скорочення строку повноважень місцевих схваленим Верховною Радою України 31 серпня рад і голів громад); 5) проведення комплексного 2015 р., необхідно також підготувати низку інреформування адміністративно-територіального ших законопроектів (щодо внесення змін і допоустрою держави (у тому числі, визначення як ба- внень до профільного закону, процедурно-процезового, так і проміжного та регіонального рівнів суального врегулювання питання щодо місцевих самоврядування тощо). референдумів та ін.).

**3.2.** **Децентралізація та реформа місцевого самоврядування, правовий аспект**

Основою реформування державного управління стала децентралізація, перерозподіл повноважень між гілками влади, зміна у відносинах між громадянами і владою. Питання децентралізації виходять на перший план в умовах кризового періоду розвитку української державності, оскільки саме цей процес є однією з базових умов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади.

У науці державного управління поняття «децентралізація» вживається у двох розуміннях – широкому та вузькому. Мова може йти, по-перше, про процес розподілу влади, передачу частини функцій від центру до периферії, а по-друге, про певну систему взаємовідносин між державою й адміністративно-територіальними одиницями. Професор Н. Нижник розглядає поняття децентралізації як характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об’єктивними та суб’єктивними факторами, певний протилежний бік централізації, своєрідний засіб відображення централізації [13, c. 55].

У конституційному праві децентралізацією є процес передачі частини функцій і повноважень центральних органів виконавчої влади органам регіонального та місцевого самоврядування.

Центральна влада може визнавати за місцевими органами досить широку компетенцію, але вона може в будь-який момент переглянути їхні повноваження, змінити чи скасувати прийняті ними рішення як унаслідок порушення законності, так і виходячи з їх доцільності.

Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади й найчастіше обираються зацікавленими громадянами. Спільним для деконцентрації та децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються в центральної влади і здійснюються на місцях. Однак їх політичне і практичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не рівнозначна розвитку демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади чи її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальної кількості справ у руки безпосередньо заінтересованих осіб або їхніх представників.

Децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій.

Отже, можна стверджувати, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом із новими функціями та ресурсами [30, с. 70].

Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях.

Перевагами децентралізації є зміцнення демократичних процедур; захист прав людини та її свободи; підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; удосконалення соціально-економічного розвитку.

Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу.

Проте дуже важливим і болючим залишається питання спроможності місцевих органів влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів. В Україні існує багато депресивних територій, на яких неможливо створити фінансові самодостатні структури місцевого управління. Виходить, що такі регіони не зможуть обійтися без зовнішнього втручання, тобто без підтримки держави.

Перш ніж проводити децентралізацію влади, необхідно досягнути глибокого та усвідомленого розуміння цього процесу. У кожній конкретній державі цьому має передувати обговорення стратегії реформ з урахуванням місцевих еліт, наявної політичної культури й методів роботи державних інститутів.

Отже, реформоване місцеве самоврядування має стати базисом для формування та функціонування громадянського суспільства. Саме децентралізація системи державної влади призведе до подальшої демократизації суспільних відносин, тому що вона передбачає не розділення країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень територіальних громад як джерела муніципальної, незалежної від держави влади, врешті-решт, це дасть змогу проводити демократизацію знизу догори [46, с. 39].

Повна децентралізація влади з досягненням її основної мети, якою є формування самостійних і дієздатних територіальних громад, – процес тривалий і багатогранний. Україна перебуває лише на початку цього шляху. Побудова місцевого самоврядування, спроможного ефективно вирішувати наші місцеві питання, залежить від роботи і свідомості громадян, адже центральна влада цього зробити не зможе.

У процесі децентралізації має відбутися підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення саме з метою забезпечення необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг.

Натепер важливим завданням є визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дасть змогу досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних і адміністративних послуг.

Розглядаючи проблеми децентралізації, дослідники підкреслюють важливість пошуку балансу централізації й децентралізації як необхідність забезпечення ефективної діяльності органів місцевої влади та центральної влади. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, фахівці виділяють більший рівень ефективності й підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також упровадження демократії та захист прав людини. У цьому контексті дослідники зосереджують увагу на децентралізації як методі управління, що спрямований на розвиток територій і місцевої демократії.

Урахування характеристик децентралізації дає можливість виділити ключові аспекти для розкриття змісту цього процесу. Такими аспектами є передача частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування як засіб забезпечення більшого врахування інтересів населення; передача цих повноважень має супроводжуватися передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень з урахуванням місцевих особливостей; передача повноважень має здійснюватися на основі принципу субсидіарності – передачі повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи.

Передача більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні підвищить відповідальність перед громадянами за забезпечення належного рівня їхнього життя.

Водночас, визначаючи перспективи децентралізації влади, варто зауважити очікувані ризики, а саме: а) труднощі, які виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що виражатиметься в укрупненні територіальних громад; б) послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування за реалізацією повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюється слабкістю інститутів громадянського суспільства; в) загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень органів місцевого самоврядування, загроза його зриву; г) зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу; д) утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам.

Безумовно, під час розгляду кроків реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики й передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. Водночас поява тих чи інших складностей стимулюватиме швидке реагування влади та пошук засобів вирішення наявних проблем [26, с. 20].

Досвід зарубіжних країн дає змогу стверджувати, що під час визначення заходів щодо децентралізації необхідним є врахування принципу субсидіарності, який значною мірою характеризує та розкриває зміст цього процесу на сучасному етапі розвитку суспільства. Цей принцип створює підґрунтя для децентралізації повноважень публічної влади, оскільки передбачає передачу повноважень на прийняття рішень із центрального на нижчі організаційні рівні. Реалізація зазначеного курсу має стати одним із вимірів гармонізації підходів до організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування України відповідно до стандартів і принципів країн розвинутої демократії.

Удосконалення територіальної організації влади в Україні як відповідь на потребу підвищення ефективності вирішення питань місцевого значення, створення кращих умов для забезпечення соціально-економічного розвитку територій вимагає визначення подальших кроків щодо зміцнення позицій місцевого самоврядування на регіональному, районних рівнях, перегляду функціонального навантаження й організаційної структури органів виконавчої влади на місцях. Вирішення проблеми розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до сутності правової, демократичної держави і громадянського суспільства дасть можливість досягти балансу інтересів у системі відносин «держава – регіон – територіальна громада».

Також у реформуванні місцевого самоврядування важливим є усвідомлення необхідності розширення прав територіальних громад щодо вирішення проблем їхнього життєзабезпечення. Адже повноваження місцевого самоврядування, по суті, є повноваженнями територіальних громад. Це питання розглядається в нерозривній єдності з реформою адміністративно-територіального устрою. Відповідно, під час розгляду проблеми децентралізації виокремлюється важливе питання, яке потребує вирішення, – конкретизація статусу територіальної громади як базового елемента місцевого самоврядування в Україні. Загалом для багатьох вітчизняних досліджень спільним є висновок про необхідність законодавчої конкретизації правового статусу територіальної громади [37, с. 16].

Розвиток місцевого самоврядування в сучасній Україні відбувається за складних умов. Україна пережила чотири реформи у цій сфері:

* запровадження у районах і областях, містах: Києві і Севастополі, у районах цих міст місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками Президента України;
* ліквідація ЦИХ органів влади та відновленням виконавчих комітетів рад як органів місцевого самоврядування;
* ліквідація виконавчих комітетів та відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад (голови адміністрацій одночасно були і головами рад);
* утворення, відповідно до Конституції України, виконавчих комітетів місцевих рад на рівні сіл, селищ, міст та функціонуванням місцевих державних адміністрацій на рівні районів, областей, міст Києва та Севастополя.

Місцеве самоврядування в Україні було закріплене на конституційному рівні з прийняттям Конституції 28.06.1996 р. Саме тоді було в загальних рисах завершено пошук базових принципів організації місцевого самоврядування в Україні. Проте конституційне закріплення відповідних принципів не зняло з порядку денного пошук варіантів розвитку інститутів місцевого самоврядування в нашій державі.

Обрана модель місцевого самоврядування найближча за своєю суттю до французької моделі місцевого самоврядування, хоча і передбачає тільки два рівні місцевого самоврядування:

* базовий (села, селища, міста), на якому державних адміністрацій немає, натомість функціонують виконавчі органи місцевих рад та сільські, селищні, міські голови;
* асоційований (райони, області, міста Київ і Севастополь), де функціонують місцеві державні адміністрації, які перебрали на себе велику кількість повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Підпорядкованості органів місцевого самоврядування органам місцевого самоврядування вищого територіального рівня не існує, так само як і підпорядкованості органам державної влади, сфера контролю яких за дальністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування помітно звужена.

У результаті реформування державної влади на місцевому рівні діють дві різні за своєю природою системи органів. Це – система органів місцевого самоврядування, які є органами територіальних громад і представляють їх інтереси, та система органів державної виконавчої влади, що забезпечує державне управління на місцях. Вони різні за юридичною природою, насамперед за функціями і повноваженнями системи владних органів. Місцеве самоврядування, його органи, згідно з Конституцією України, не входять до механізму державної влади, хоч це не означає його повної автономності в державі. Взаємозв’язок місцевого самоврядування з державою досить тісний, проявляється у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ, по друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [54, с. 42].

3акон України «Про місцеве самоврядування» визначає систему і гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Але, на жаль, в законі не вирішується питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Це є певним недоліком, який стає на заваді подальшому розвитку інституту місцевого самоврядування. Питання щодо розмежування функцій місцевих держадміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що нерідко між цими суб’єктами виникають конфліктні ситуації саме через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій та повноважень. Причиною цього є те, що в законодавстві України залишається ще один «рудимент радянського типу влади – повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня».

Наука про місцеве самоврядування починалася від спроби відповісти на запитання: чи здійснюють територіальний колектив та його органи окрему, відмінну від державної владу, чи вони міцно вмонтовані в державний механізм та виконують функції органів держави. Оскільки відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу виконавчу та судову, то виходячи з цього постає закономірне питання: яку ж саме владу здійснюють органи місцевого самоврядування? Так як, з формальної точки зору, останні взагалі не віднесені до жодної із названих вище влад, то з цих позицій можна констатувати, що в Конституції закладене певне протиріччя. З одного боку, вони здійснюють одну й ту ж саму владу, що й органи державної влади, джерелом якої є весь народ, а з іншого боку – їм (органам місцевого самоврядування) не знайшлося місця в тріаді розподілених влад [26, с. 14].

Важливе теоретичне та практичне значення має визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». З цього питання в літературі висловлюються різні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів в управлінні її справами, то місцеве управління розглядають як управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади, тобто пряме державне управління на місцях.

Водночас висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. Місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, що може включати в себе як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування, виступаючи при цьому складовою частиною державного механізму [38, с. 56].

Управління насамперед передбачає вплив на поведінку людей, підкорення волі одних волі інших для одержання певних результатів, наявність особливого механізму його реалізації. Управління як організаційна діяльність – це процес реалізації, функціонування влади. В свою чергу, влада – це не просто засіб управління, а його необхідна умова. Без влади немає управління. Тому, в такому випадку, необхідно говорити і про. місцеву (муніципальну) владу. Такої ж позиції дотримується М. Баймуратов, на його думку, функції територіальних громад хоч певною мірою й аналогічні функціям держави, проте «зумовлені цілями і завданнями муніципальної демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення».

Муніципальна влада є найбільш близькою до громадян і зайнята в першу чергу вирішенням повсякденних, невідкладних проблем. Вона прямо зацікавлена в сильній у правовому відношенні державній владі яка спроможна забезпечити більш високі соціальні стандарти життя громадян і припиняти свавілля регіональної влади. Місцеве самоврядування є нічим іншим, як проявом реалізації принципу децентралізації державної влади на рівень територіальних громад та обраних ними у демократичний спосіб органів. На відміну від принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, який передбачає розподіл функцій та повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими державними органами по «горизонталі», принцип децентралізації відображає розподіл функцій та повноважень по її здійсненню між центральними та місцевими органами публічної влади по вертикалі. При цьому за децентралізації природа влади, що делегується на рівень відповідних територіальних спільнот, не змінюється.

Органи місцевого самоврядування намагаються активно впливати на муніципальну політику держави, захищаючи інтереси територіальних громад. Для цього вони використовують організації своїх прихильників: Асоціацію міст України, Асоціацію шахтарських міст та інші організації, зв’язки народних депутатів з виборчими округами. Різні політичні партії пропонують свої варіанти муніципальної політики, які є інколи діаметрально протилежними. Україна переживає період, коли формування та реалізація муніципальної політики здійснюється на багатопартійній основі, а головні її пріоритети визначає адміністративний апарат. «Щоб користуватися довір»ям, – пише німецький вчений В. Гізевус, – комунальна політика має ставити собі нові завдання і визначати сферу дій. Саме під час змін нам потрібна політика, позначена громадянським діалогом» [9, с. 13]. Виходячи із суті відповідних положень Конституції України, місцеве самоврядування є насамперед формою залучення громадян України до управління державними справами шляхом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Виходячи з цього, до основних функцій місцевого самоврядування можна віднести: забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст; надання громадянам управлінських, соціальних та інших послуг; встановлення, збір податків та ін.

Необхідно враховувати ще ряд обставин: місцеві справи вирішуються самостійно, однак у руслі єдиної державної політики; рішення органів самоврядування обов’язкові для виконання на їх території всіма, кому вони адресовані; органи самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями; в них є відповідний комплекс повноважень державно-владного характеру, без якого неможливе управління; але вони не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень, на відміну від держави, оскільки місцеве співтовариство не наділене суверенітетом. Дані органи не мають законодавчої влади. Відсутність права видавати закони з тих чи інших питань для даної місцевості, заміняючи закони загальні, є достатньо важливим критерієм, що відрізняє місцеве самоврядування [10, с. 29.] Органи самоврядування наділені нормотворчою функцією, видають нормативні акти, але вони не мають сили законів, за своєю природою є підзаконними та локальними.

Для обгрунтування недержавного характеру органів місцевого самоврядування наводяться такі аргументи: в їх системі відсутня чітка ієрархія; вони діють не від імені держави; питання місцевого значення вирішують з врахуванням особливостей розвитку своєї території; їх матеріально-фінансову базу становлять муніципальна власність і місцевий бюджет; вони мають тісніший зв’язок з населенням, ніж державні органи; менший обсяг політичних функцій та ін. Зокрема І. Дробуш досліджуючи функції місцевого самоврядування доходить висновку що «оскільки місцеве самоврядування є суспільною, громадівською інституцією, то і функції його представницьких органів мають громадівський, а не державний характер», який визначається муніципальною природою питань місцевого значення [21, с. 90].

На основі цього можна зробити висновок, що муніципальна влада є різновидом не лише соціальної, але й публічної влади, діє в межах територіальної громади, реалізується від її імені органами самоврядування і заснована на нормах права. Громада, як типова самоврядна одиниця, що виконує різні соціальні функції і відіграє важливу роль в ефективній роботі державного механізму, посідає провідне місце в організації європейського самоврядування. Аналіз природи місцевої влади дозволяє зробити висновок, що в ній одночасно поєднуються громадський та державний аспекти. Сказане підтверджує той факт, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють одну й ту ж саму владу, джерелом якої відповідно до ст. 5 Конституції України є народ, а не його частина у вигляді територіальної громади.

При всіх індивідуальних особливостях, притаманних місцевому самоврядуванню в різних державах, можна відмітити і деякі безспірні суттєві ознаки, які йому властиві і відрізняють його від центральної виконавчої влади. Головна різниця в характері влади. Центральна виконавча влада є владою суверенною, верховною, що може сама по собі реформуватись; а органи місцевого самоврядування – влада підзаконна, що діє в порядку та в межах, вказаних верховною владою. Хоч стосовно місцевих державних адміністрацій законодавство допускає певний зворотній вплив органів місцевого самоврядування зокрема, закріплена процедура висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації, відповідною територіальною радою, крім того, в ст. 1 закону України «Про місцеві державні адміністрації» вказується: «місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою».

Отже, держава є основним, але не єдиним засобом реалізації політичної влади.

На думку Дж. Локка, держава має отримати рівно стільки влади, скільки необхідно і достатньо, щоб досягти головної мети політичного співтовариства: збереження та реалізації громадських інтересів людей на життя, здоров’я, свободу володіння власністю [43, с. 28].

Суспільство, в рамках якого функціонує держава, бере участь у розробленні та прийнятті державних рішень шляхом створення органів самоврядування. Вони виконують подвійну функцію: сприяють визначенню інтересів населення адміністративної одиниці; сприяють реалізації права населення на самоврядування, тобто вирішення питань місцевого характеру. Між тим, як свідчить світовий досвід здійснення функцій виконавчої влади органами місцевого самоврядування в окремих країнах дорівнює 90% від усього обсягу діяльності.

Особливості функцій цих органів обумовлені тими способами, за допомогою яких ці функції реалізуються, тобто специфікою діяльності суб’єктів, на які покладено їх здійснення. Так, реалізація функцій держави здійснюється через спеціальний апарат органів державної влади і управління, які мають певний порядок формування, організації та діяльності. Більшість функцій органів місцевого самоврядування мають недержавну природу, оскільки дані органи утворені територіальними громадами, є максимально наближеними до них та несуть відповідальність перед ними. Крім того, першочерговим завданням законодавця є вирішення питань щодо форм власності, а саме: органи державної виконавчої влади мають володіти, користуватись та розпоряджатись майном, яке є державною власністю, а органи самоврядування повинні мати всі права щодо комунальної.

На думку В. Погорілка, формально розширення повноважень органів місцевого самоврядування є позитивним явищем, оскільки є звільненням місцевих органів державної виконавчої влади від здійснення не властивих їм функцій і повноважень, а саме від вирішення питань місцевого значення. Фактично ж реформа місцевого самоврядування полягає в поверненні органам місцевого самоврядування природних прав [35, с. 23].

Отже, розмежування функцій органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади є важливою теоретичною та практичною проблемою під час проведення в життя адміністративної та муніципальної реформ, здійснення нової регіональної політики. В процесі адміністративної реформи уряд, центральні органи виконавчої влади мають звільнитись від виконання невластивих їм функцій шляхом децентралізації державного управління, деконцентрації управлінських повноважень, передачі, делегування відповідних функцій на рівні управління, наближені до населення. Має відбутись розмежування функцій і повноважень щодо надання державних і громадських послуг на державному, регіональному та місцевому рівнях. Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то, на думку розробників засад адміністративної реформи та концептуальних положень регіональної політики, вони мають поступово трансформуватись з органів державного господарського управління в органи, в яких головними будуть контрольно-наглядові функції.

# 3.3. Перспективи розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування та проблеми його вдосконалення в контексті європейської інтеграції України

Реформа місцевого самоврядування в Україні має тривалу історію. Лише в період незалежності (1991–2016) було декілька спроб реформувати місцеве самоврядування в Україні. Загалом можна говорити про утвердження, розвиток і модернізацію місцевого самоврядування в Україні:

1991–1996 рр. – формування конституційної моделі місцевого самоврядування в незалежній Україні, трансформація радянської системи «рад всіх рівнів» у пострадянську громадівську модель місцевого самоврядування;

1996–2004 рр. – закріплення засад місцевого самоврядування в Конституції та законах, зокрема в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», розбудова громадівської моделі місцевого самоврядування в Україні;

2004–2014 рр. – спроби реформувати місцеве самоврядування шляхом прийняття законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1) та інші нереалізовані ініціативи;

2014–2016 рр. – започаткування після Революції гідності реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації.

До прийняття Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування в Україні регулювала Конституція Української РСР зі змінами і доповненнями та Конституційний Договір, або Договір «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р.  
Так, ст. 4 Конституційного Договору визначала, що «місцеве самоврядування в Україні, здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування». Зміст місцевого самоврядування розкривав розділ VIII «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування в Україні» Конституційного Договору. Але Конституційний Договір не реформував, а здебільшого консервував трансформовану радянську модель місцевого управління та самоврядування.  
З прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України було утверджено нинішню систему вітчизняного місцевого самоврядування. Так, ст. 7 Основного Закону визначила, що в Україні «визнається і гарантується місцеве самоврядування», а розділ XI «Місцеве самоврядування» – унормував конституційні засади організації й діяльності місцевого самоврядування в Україні. Ця конституційна модель місцевого самоврядування мала дещо еклектичний характер: вона поєднує в собі громадівську модель із посткомуністичними практиками місцевого самоврядування. Крім того, у самому Основному Законі було закладено колізійні положення щодо співвідношення системи місцевого самоврядування із системою адміністративно-територіального устрою України.  
Положення Основного Закону про місцеве самоврядування в Україні одержали розвиток у чинному законодавстві України. Зокрема, в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні» (2001), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002) та ін. У 1997 р. Україна також ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Проте конституційні колізії у сфері місцевого самоврядування вони не вирішили [61, c. 76].

Відтак виникла потреба в реформі місцевого самоврядування. Спроби провести системні реформи у сфері місцевого самоврядування були здійснені під час адміністративної реформи 1998–1999 рр. Але відповідні реформи в частині розмежування компетенції між місцевими органами державного управління та місцевим самоврядуванням так і не були завершені. Першим нормативним актом, у якому йшлося про реформу місцевого самоврядування, була Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. за № 341/2001.

Незадовго до Помаранчевої революції, у 2003 р. в парламент було внесено законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1 від 01.07.2003), який 12 грудня 2003 р. був прийнятий за основу та скерований до Конституційного Суду України. Цей законопроект передбачав посилення місцевого самоврядування й удосконалення його структури, а також унормування механізму утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів.

Як відомо, 8 грудня 2004 р., одночасно з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Верховна Рада України ввела до порядку денного законопроект № 3207-1, а 23 грудня 2004 р. прийняла його за основу та скерувала на розгляд Конституційного Суду України. Однак реформа місцевого самоврядування, передбачена законопроектом № 3207-1, так і не була реалізована.

Спроби ініціювати проведення реформи місцевого самоврядування були й пізніше. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів Концепцію реформи місцевого самоврядування (схвалена), але її скасували 2012 р. [4, с. 10]. У цей час концептуальні засади реформи місцевого самоврядування розробляла Конституційна Асамблея, але відповідні напрацювання не були втілені в конституційній правотворчій і правозастосовній практиці.

Серед позитивних кроків щодо посилення місцевого самоврядування у цей час можна відзначити легалізацію асоціацій місцевого самоврядування. Статус останніх було унормовано в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р.. Це сприяло утвердженню потенціалу Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України та інших асоціацій [24, c. 89].

Розв’язання проблем місцевого самоврядування набуло своєї актуальності після Революції гідності. 1 квітня 2014 р. Кабмін ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, відтак було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Ця реформа має на меті трансформувати громадівську теорію в реальну практику місцевого самоврядування в Україні, а також розв’язати низку проблем, характерних для місцевого самоврядування ще з часів проголошення незалежності України.

Однією з найважливіших проблем місцевого самоврядування нині є проблема фінансової децентралізації. Так, у Концепції відзначається, що дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за кошти Державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети невеликих територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для Держбюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.  
Втім, наведена проблема місцевого самоврядування в Україні не єдина. На цей час ефективного і швидкого розв’язання потребують такі проблеми:

* погіршення якості й доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
* зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
* складна демографічна ситуація в більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
* неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
* 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;
* 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;
* 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;
* надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
* відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

На реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Верховна Рада України 17 червня 2014 р. прийняла Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Цей Закон визначив організаційно-правові засади, форми і механізми співробітництва територіальних громад, його стимулювання, фінансування і контролю. По суті, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» легітимізував інструментарій співробітництва територіальних громад, стимулював їх подальше об’єднання.  
Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в Україні на засадах децентралізації стали пріоритетом у діяльності утвореної 2015 р. Президентом України Конституційної комісії на чолі з В. Гройсманом. За короткий термін Комісія підготувала проект Закону України про внесення змін до Конституції в частині децентралізації. А вже в липні 2015 р. цей законопроект глава держави вніс на розгляд парламенту [37, c. 97].

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а) передбачив, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.

Так, у ст. 4 Європейській хартії місцевого самоврядування мовиться, що органи місцевого самоврядування, відповідно до положень законопроекту № 2217а, в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюють переважно ті органи публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, потрібно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Так, законопроект № 2217а передбачає, що з Конституції України вилучаються положення про місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні – у територіальній громаді.

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

Разом з тим, децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини. Саме тому для нагляду за додержанням Конституції і законів України органи місцевого самоврядування пропонують запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України [25, c. 68].

31 серпня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила в першому читанні законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» (реєстр. № 2217а). У цей час біля парламенту відбувалися громадські акції, під час яких проти протестувальників застосували зброю.

Ініціатори реформи місцевого самоврядування – вище керівництво держави – ще до прийняття законопроекту № 2217а, розробили і прийняли 5 лютого 2015 р. Закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об’єднання територіальних громад». Зокрема, Закон України «Про засади державної регіональної політики» визначив основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України.  
Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» стимулював реформу місцевого самоврядування «знизу» та сприяв об’єднанню територіальних громад для посилення їх владоспроможності. У Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» було визначено передумови для започаткування процесу об’єднання територіальних громад в Україні. За попередніми даними, 10 278 сільських рад представляють інтереси 284 451 сільського населеного пункту, 64 міста обласного значення об’єднують понад 200 населених пунктів.  
Варто також відзначити, що не кожне село, селище, місто на практиці є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Так, близько 1 тис. населених пунктів приєднані до міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, водночас зберігаючи за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст.

Тому метою Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» стало встановлення порядку об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об’єднаним територіальним громадам, а також створення правових умов та можливостей для:

* укрупнення шляхом добровільного об’єднання територіальних громад, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;
* формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, оперативне та якісне надання їм базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
* створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Для досягнення зазначеної мети у проекті Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» визначено основні умови об’єднання територіальних громад, порядок ініціювання об’єднання, утворення об’єднаної територіальної громади та порядок діяльності органів місцевого самоврядування в такій громаді до формування нових органів [5].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» основними засадами об’єднання територіальних громад в Україні є такі принципи: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 3) економічної ефективності; 4) державної підтримки; 5) повсюдності місцевого самоврядування; 6) прозорості та відкритості; 7) відповідальності.

Суб’єктами добровільного об’єднання територіальних громад Закон визначив суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. При цьому об’єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською. Тобто нині маємо в Україні три види об’єднаних територіальних громад:

* міська об’єднана територіальна громада;
* селищна територіальна громада;
* сільська територіальна громада.

У зв’язку з утворенням об’єднаних територіальних громад Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» у Прикінцевих положеннях запровадив інститут старост, із доповненням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новою ст. 14-1 «Староста».

Староста, як посадова особа місцевого самоврядування: 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; 5) здійснює інші обов’язки, визначені положенням про старосту [10].  
З часу започаткування процесу добровільного об’єднання територіальних громад в Україні можна стверджувати про успіхи реформи місцевого самоврядування. Так, станом на червень 2016 р. в Україні створено 172 об’єднані територіальні громади (ОТГ), у яких об’єдналося 794 сільські, селищні і міські ради. 31 липня 2016 р. відбулися вибори ще в 5 об’єднаних територіальних громадах.  
Робота ОТГ вимірюється результатами бюджетної децентралізації, яка дозволила збільшити надходження до місцевих бюджетів об’єднаних територіальних громад більш ніж удвічі (на 1046 млн грн), доходи бюджетів ОТГ із трансфертами зросли майже у 5 разів.

У 2016 р. Державним бюджетом передбачена значна державна підтримка місцевого самоврядування: 3 млрд грн з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), 1 млрд грн – субвенція для розвитку інфраструктури об’єднаних територіальних громад та 1,94 млрд грн – субвенція на заходи соціально-економічного розвитку окремих територій [48, с. 65].

Важливою бюджетною новацією є інфраструктурна субвенція для об’єднаних громад. До Мінрегіону надійшло 828 заявок від 134 ОТГ щодо реалізації інфраструктурних проектів. Загальний обсяг фінансування за субвенцією становить 724 млн грн. У регіони інвестовано 2,87 млрд грн з Державного фонду регіонального розвитку. Розподілено майже 96% цих коштів. Вперше за 25 років на території громад почали будувати дороги, модернізовувати школи, лікарні і дитячі садки.

Очевидно, що успіх реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від об’єднання та координації зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інститутів громадянського суспільства й міжнародних організацій і програм. Основними суб’єктами реформи місцевого самоврядування в Україні на сьогодні є:  
Верховна Рада України та, зокрема, Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування:

* Президент України і, зокрема, Конституційна комісія, Національна рада реформ;
* Кабінет Міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
* органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, органи самоорганізації населення;
* асоціації місцевого самоврядування в Україні та інші профільні інститути громадянського суспільства (громадські організації, благодійні асоціації, місцеві ЗМІ);
* Рада Європи, ЄС, ООН, а також програми реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади таких держав-партнерів України, як США, Швейцарія, Польща, Канада, Франція, Німеччина, Швеція, Норвегія та ін.

Оскільки успіх реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від рівня підготовки службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також представників профільних інститутів громадянського суспільства, важливо залучати ґрунтовні напрацювання згаданих міжнародних програм під час підготовки майбутніх правознавців, а також перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування (лише корпус депутатів місцевих рад після місцевих виборів 2015 р. нараховує близько 200 тис. депутатів) та усіх активних учасників реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації.

Становлення та розвиток місцевого самоврядування є запорукою демократичного ладу будь-якої держави, чи не найголовнішою передумовою формування громадянського суспільства. Саме органи місцевого самоврядування, які представляють територіальні громади сіл, селищ, об’єднань сіл та селищ, міст, є найближчими до громадян, знають проблеми кожного представника територіальної громади, беруть активну участь у соціально-економічному та гуманітарному розвитку населених пунктів, розробляють та затверджують програми розвитку територіальних громад.

Закон України “Про місцеве самоврядування”, прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 р., на сьогодні залишається найважливішим нормативно-правовим актом у сфері самоврядування. Цей нормативноправовий акт визначає загальну сутність та систему місцевого самоврядування в Україні; встановлює організаційно-правові основи місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; визначає матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, а також гарантії місцевого самоврядування і відповідальність його органів та посадових осіб.

Проте Закон України “Про місцеве самоврядування”, незважаючи на його значущість у становленні та подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні, остаточно не розв’язав проблеми місцевого самоврядування, що пов’язана з його повноваженнями на регіональному рівні, а також матеріальною та фінансовою основою [31, c. 89].

Щоправда, нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою в наступні роки, незважаючи на певні недоліки, значною мірою сприяли розвитку законодавства у сфері самоврядування. Серед них можна виокремити такі нормативно-правові акти: Закон України “Про органи самоорганізації населення” (2001 р.), який визначає правовий статус, порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення”; Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), який регулює правові, організаційні та соціальні умови служби в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебуван- ня на службі в органах місцевого самоврядування; Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” (2002 р.); Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (2010 р.); Закон України “Про громадські об’єднання” (2012 р.) тощо.

Нарешті, фінансові основи місцевого самоврядування набули подальшого розвитку в Бюджетному кодексі України (редакції 2001, 2010 рр.), Податковому кодексі України (остання редакція 2010 р.), а також у щорічних Законі України “Про державний бюджет України”, рішеннях сільських, селищних, міських, районних та обласних рад щодо прийняття відповідних бюджетів [46, c .81].

Формування законодавства у сфері самоврядування упродовж останніх десятиліть наблизило Україну до Європейського співтовариства, проте на сьогодні є недоліки у вітчизняному законодавстві, що суперечать європейським нормам місцевого самоврядування. Це питання потребує нагального вирішення, передусім у зв’язку з тим, що Україна, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування та інші нормативноправові акти, зробила їх складовою національного законодавства, тим самим істотно наблизившись до європейської інтеграції.

По-перше, вирішальна роль у виробленні регіональної та місцевої політики у різних сферах діяльності, насамперед у соціальноекономічній, суспільно-політичній та культурній, належить Кабінету Міністрів України, Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, а місцеві органи виконавчої влади (управління та відділи при обласних і районних державних адміністраціях та виконавчі органи місцевого самоврядування лише забезпечують реалізацію державної політики у різних сферах, контролюють дотримання вимог чинного законодавства.

Крім цього, згідно з чинним законодавством, органам місцевого самоврядування, по-суті, відводиться роль представників органів виконавчої влади в населених пунктах, бо на районному та обласному рівнях органи місцевого самоврядування фактично не відіграють ніякої ролі (у зв’язку з відсутністю власних виконавчих комітетів). Те саме можна сказати і про міста Київ та Севастополь, де виконавчими органами міських рад є державні адміністрації, які аж ніяк не належать до органів місцевого самоврядування.

Здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади контролюють відповідні місцеві державні адміністрації, а у окремих випадках — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, і їх територіальні підрозділи. В законодавстві при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень. Що ж стосується обсягу управлінських повноважень державних та самоврядних органів, то були не поодинокі ситуації, коли повноваження наведених органів просто поглиналися одне одним та дублювалися.

Крім обмеження повноважень органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, Конституція України в деяких інших питаннях також відходить від норм Європейської Хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна.

Приміром, при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, передбачений статтею 4 Європейської Хартії, внаслідок цього значна частина повноважень органів місцевого самоврядування отримала статус делегованих. Саме тому характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до дублювання цих повноважень [24, c. 50].

До того ж Конституція України та чинне законодавство чітко не визначили територіальної основи місцевого самоврядування; досить обмеженими в Україні є можливості територіальних громад самостійно визначати свої власні адміністративні структури; недостатніми є матеріальні та фінансові ресурси місцевого самоврядування як на рівні територіальних громад, так і на рівні районів та областей; існують певні проблеми в Україні і щодо забезпечення реалізації принципу правового захисту місцевого самоврядування.

Усе це потребує приведення вітчизняного законодавства, у тому числі й Конституційних основ місцевого самоврядування, до європейських та світових норм; запровадження реального самоврядування на місцевому (районному) та регіональному (обласному) рівнях; створення реальної територіальної основи місцевого самоврядування; запровадження повсюдності місцевого самоврядування та формування самодостатніх територіальних громад.

Серед головних зобов’язань України перед Європейським Союзом щодо реформування законодавства у сфері самоврядування можна виокремити такі:

* приведення чинного національного законодавства у сфері самоврядування у відповідність до положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та дотримання норм цієї Хартії;
* оптимізація територіальної основи базового рівня місцевого самоврядування;
* передача повноважень з надання пуб-лічних послуг на рівень органів місцевого самоврядування;
* наділення органів місцевого самоврядування власними джерелами доходів, віднесення до місцевих податків податок на землю і податок на нерухоме майно;
* створення власних виконавчих органів районних та обласних рад з повноважень щодо виконання завдань соціально-економічного розвитку та життєзабезпечення відповідних територій.

Таким чином, становлення місцевого самоврядування в Україні є ще незавершеним процесом. Обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, як і Київська міськрада, а в місті Києві взагалі були скасовані районні ради.

**Висновки до розділу 3.**

Теперішній стан законодавства, що регулює відносини у сфері місцевого самоврядування, характеризується безсистемністю, нерідко норми між собою конкурують, виникають колізії та інші негативні сторони законотворчості. У процесі законотворення усе менше уваги звертається на принципи права, і в першу чергу це стосується конституційних принципів; часто не враховуються специфіка місцевого самоврядування. Безсистемність та суперечливість нормативно-правових актів є серйозною перешкодою подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства. До того ж, конституційні норми про місцеве самоврядування не отримують належної конкретизації на рівні законодавчих актів. Незважаючи на закріплену в Конституції України (ст. 92) вимогу визначати засади місцевого самоврядування «виключно законами України», в чинному законодавстві продовжують переважати підзаконні акти. Велика кількість правових актів, затверджених до прийняття Конституції України, не відповідають їй. Значна частина прийнятих законів спрямована на зміну й доповнення чинних правових актів, що свідчить про нестабільність та недосконалість нормативно-правової бази в цілому. Залишається невирішеною проблема приведення законодавства України у відповідність до міжнародно-правових стандартів організації місцевого самоврядування. Законодавство формується під впливом різних концепцій місцевого самоврядування. Об'єднує ці закони муніципальний патерналізм, а не створення умов для самореалізації громадян через узгоджене функціонування механізмів самоорганізації і самоуправління.

Місцеве самоврядування потребує комплексного, системного нормативно-правового регулювання на трьох рівнях: 1) конституційному, на якому встановлюються базові принципи й концептуальні основи; 2) законодавчому, на якому конкретизуються конституційні положення та закріплюються основи місцевого самоврядування, зокрема система його суб'єктів, їх статус, функції та повноваження, механізми їх реалізації, форми та методи діяльності; 3) локальному, на якому відповідно до Конституції та законів України, з урахуванням історичних, національно-культурних традицій, соціально-економічних та географічних особливостей місцевого життя регулюється переважна більшість суспільних відносин місцевого самоврядування.

Удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування неможливе без проведення системного аналізу інформації про негативні наслідки реалізації нормативних актів, а для цього необхідно розробити й запровадити систему її збору та всебічного наукового дослідження. Безсистемність і протиріччя правової основи місцевого самоврядування, які спочатку сприймалися як проблеми початкового етапу розвитку, в недалекому майбутньому можуть стати серйозною перешкодою для його подальшого розвитку в Україні.

Необхідно провести реформування територіальних, матеріально-фінансових та інших основ організації публічної влади, що має сприяти розвитку місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства.

Все більше вчених звертають увагу на проблему надмірної кількості законодавчих актів щодо місцевого самоврядування, які досить часто є суперечливими, що негативно позначається на ефективності вирішення питань місцевого значення. Удосконалення правової основи місцевого самоврядування означає перехід на якісно новий рівень правової регламентації суспільних відносин, безумовно зі збереженням системності та цілісності наявного масиву законодавства.

Суттєвим недоліком галузевого законодавства є випадки узагальненого («блокового») формулювання компетенції місцевих органів влади, коли повноваження місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування визначаються як єдине ціле. Удосконаленню правового регулювання місцевого самоврядування сприятиме чітке визначення функцій та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням їх місця та ролі в житті суспільства.

Враховуючи різноманітність самоврядних відносин, важливого значення набуває проблема системності їх правового регулювання. Системність є однією з вирішальних умов підвищення ефективності правового регулювання. Це стосується і сфери місцевого самоврядування. Умовою досягнення такої системності є, зокрема, послідовне урахування в нормотворчій діяльності єдності публічних і приватних аспектів самоврядних відносин.

Пріоритетними напрямками вдосконалення правової основи місцевого самоврядування слід вважати прийняття в новій редакції Бюджетного кодексу, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про адміністративно-територіальний устрій», у яких слід системно, з урахуванням сучасних реалій вирішити питання міжбюджетних відносин, власності, місцевих податків і зборів, статусу сільських, селищних, міських голів, проведення реформи адміністративно-територіального устрою.

Потребують удосконалення нормативні акти, які регулюють питання оплати праці службовців органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування необхідно поступово обмежувати рівень імперативного регулювання державою відносин у цій сфері, а ширше застосовувати диспозитивні, рекомендаційні норми, які дозволяють підстрахувати діяльність місцевих рад, не обмежуючи їх самостійності. Такі норми необхідні на той випадок, коли те чи інше питання не врегульоване правовим актом органу місцевого самоврядування.

**ВИСНОВКИ**

Місцеве самоврядування в світі пройшло довгий шлях становлення і має глибоку історичні корені. Воно виникло в Стародавній Греції. Містаполіси Стародавньої Еллади, а потім й Стародавньої Італії, являють прекрасний приклад становлення самоврядних засад у рамках міст-держав. Магдебурзьке право в містах на українських землях передбачало рівність всіх міщан перед законом. Проте насправді керівництво справами у всіх містах захопив міський патриціат, який складався з міської знаті, багатих городян, а в національному контексті – німців і поляків. Вони не допускали до управління середніх і малоімущих міщан, самі комплектували міські органи влади – бургомістра, міську раду, суд, поповнюючи їх шляхом кооптації.

Створення ефективної системи місцевого самоврядування, як доводить історичний досвід, - завдання довготривале, комплексне, що потребує економічних, фінансових, політичних, правових та інших перетворень в державі та свідомості громадян. Адже прийняття відповідних законів, які визначають та гарантують право на місцеве самоврядування не надасть позитивного результату за відсутності об’єктивних передумов та врахування історичного досвіду національних та світових тенденцій в цій сфері. Слід зазначити, що до сьогоднішнього часу в світовій практиці та науковій літературі не існує чіткого та однозначного розуміння сутності та правової природи місцевого самоврядування.

Дехто зазначає що, місцеве самоврядування – необхідне продовження державної влади, дехто, що це форма публічної влади, що існує поряд із державною владою але певним чином відрізняється від неї, дехто, що це четверта гілка влади, якій притаманна певна автономія і незалежність від держави.

Сучасні дослідники визначають серед основних історично обумовлених та визнаних в сучасності теорій розвитку місцевого самоврядування громадівську та державницьку концепції.

Передумовою виникнення громадівської теорії місцевого самоврядування стало вчення про теорію вільної громади, яке базувалось на ідеях природного права.

Вона виходила з того, що право територіальної громади (територіальної громади «природної» адміністративно-територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалась незалежною від держави органічною корпорацією, що склалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи дарується творцем). Таким чином, місцеве самоврядування розглядалось як автономна у відношенні до державної влади публічна влада територіальної громади.

Механізм реалізації місцевого самоврядування – це сукупність органів та інших інституцій, які, керуючись нормами права, за допомогою певних методів, прийомів і способів громадського і владного впливу забезпечують втілення волі територіальної громади в суспільні відносини на місцевому рівні. Сукупність правових норм, що регулюють організаційну структуру, статус і діяльність суб’єктів місцевого самоврядування, взаємовідносини його органів і посадових осіб між собою в процесі здійснення владної діяльності, становить конституційно-правовий інститут місцевого самоврядування.

У громадянському суспільстві місцеве самоврядування – це (а) специфічний (публічний) інститут громадянського суспільства, (б) право територіальних громад регламентувати значну частину справ громадянського суспільства, діючи в межах закону під свою відповідальність і у власних інтересах, (в) форма самоорганізації локальних співтовариств, (г) право й реальна спроможність органів, сформованих територіальними громадами, регулювати суспільні відносини з метою вирішення питань місцевого значення, (д) правова форма реалізації народного суверенітету.

Суб’єкти місцевого самоврядування відіграють важливу роль у конституційному механізмі політичної інституціоналізації громадянського суспільства, зміцненні конституційного ладу, реальному забезпеченні й гарантуванні прав та свобод людини і громадянина. Процеси становлення й розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства в Україні взаємопов’язані і взаємозумовлені. Потребує суттєвого удосконалення регламентація форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. На законодавчому рівні необхідно врегулювати порядок підготовки і проведення місцевих референдумів, загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої демократії, визначити підходи до встановлення питань, які можуть розглядатися на місцевому рівні, створити дієвий механізм реалізації прийнятих рішень.

Діяльність органів місцевого самоврядування й органів державної влади має бути функціонально і структурно розмежована, взаємодія між ними повинна базуватися на чіткій методологічній основі та втілюватися в різноманітних організаційно-правових формах, як-то: а) інституційних (створення спільних координаційних, консультативних, дорадчих органів); б) правових (участь у розробці правових актів); в) організаційних (проведення спільних заходів – розширених колегій, засідань, семінарів, конференцій, звітів перед громадами, перевірок тощо, участь посадових осіб місцевих держадміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування, а депутатів і муніципальних службовців у роботі держадміністрацій); г) інформаційних (обмін інформацією з питань місцевого значення – листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і прийнятих актів); д) матеріально-фінансових (спільне фінансування проектів місцевого й регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій).

Головні завдання політичних партій у сфері місцевого самоврядування: а) узгодження й узагальнення інтересів і потреб різноманітних груп, верств населення та індивідів, що потім формулюються в програмних документах, гаслах, поточних заявах, проектах нормативних актів, програмах соціально-економічного й культурного розвитку відповідних територій; б) представництво інтересів; в) забезпечення взаємозв’язку, взаємодії певних соціальних груп та органів місцевого самоврядування; г) організація політичного діалогу, конкуренція, співробітництво, створення коаліцій, блоків; д) пропаганда певних соціальних цінностей, стереотипів політичної поведінки; е) забезпечення політичної спадковості в культурі політичних відносин – передача певного політичного досвіду, традицій, культури представникам наступних поколінь; є) формування політичної еліти, відбір кращих кандидатів на керівні посади в органи місцевого самоврядування.

Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських об’єднань зумовлена сукупністю як зовнішніх, так і внутрішніх чинників. Зовнішні полягають у тому, що за сучасних умов Україна має йти шляхом демократичних реформ, визнаючи важливість для суспільства тієї ролі, яку відіграють громадські організації, і стимулюючи їх розвиток. Внутрішні чинники – у тому, що системна співпраця органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями сприятиме соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, інтенсифікації діалогу між владою і населенням.   
Важливою умовою подальшого зростання активності громадських організацій, як у захисті прав та інтересів своїх членів, так у взаємодії з органами місцевого самоврядування є постійне вдосконалення правового регулювання відносин у цій сфері з дотриманням вимог партнерства, оскільки цілком очевидно, що громадські організації й надалі залишатимуться впливовим чинником формування громадянського суспільства в Україні. Одними з основних напрямків роботи цих організацій є забезпечення громадського контролю стосовно діяльності органів місцевого самоврядування, дотримання принципу гласності, відкритості, чесності й конкурентності процедур.

Спорідненість низки інтересів, функцій місцевого самоврядування і релігійних організацій визначає й детермінує їх конкуренцію за вплив на громаду, територіальну спільноту, а за певних умов і боротьбу за лідерство. Тому важливою умовою сталого розвитку територіальних громад і суспільства в цілому є юридична впорядкованість відносин між суб’єктами місцевого самоврядування й релігійними організаціями, чітке визначення їх правового статусу, розмежування їх сфер впливу.

На законодавчому рівні потрібно закріпити за органами й посадовими особами місцевого самоврядування обов’язок сприяти встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями, заборонити матеріально й фінансово підтримувати релігійні організації та втручатися в їх законну діяльність.

Територіальні громади заінтересовані у сталому розвитку підприємництва як найважливішої сфери життєдіяльності суспільства. З урахуванням того, що одних тільки ринкових механізмів недостатньо для вирівнювання можливих дисбалансів між різними галузями підприємницької діяльності, запобігання протистоянню монополізації окремих галузей виробництва й послуг повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування у цій сфері потребують розширення.

Сім'я, як первинний, основний осередок суспільства, займає ключову позицію в розвитку місцевого самоврядування, служачи взірцем, так би мовити, горизонтальної солідарності, колективної ідентичності й рівного доступу до участі в сімейному житті всіх її членів. Розбудова і підтримка інституту сім’ї мають бути пріоритетними напрямками діяльності органів місцевого самоврядування. Для цього необхідно опрацьовувати й затверджувати відповідні регіональні й місцеві програми з урахуванням історичних, національно-культурних, демографічних, соціально-економічних та інших чинників.  
13. Багатонаціональність громад вимагає зваженої політики, адже підтримка (за рахунок місцевого бюджету чи комунального майна) виключно населення певної національності порушує права інших етнічних меншин. Важливим є формування такої правової культури, яка враховувала б культуру всіх націй та етнічних меншин і відповідно до конституційних принципів забезпечувала рівний захист і розвиток кожної людини незалежно від її національності. Участь у вирішенні питань місцевого значення сприятиме взаєморозумінню між представниками всіх національних та етнічних груп, поглибленню взаємоповаги, інтеграції їх зі збереженням кожною з них своєї самобутності в єдину політичну націю – Український народ.

Місцеве самоврядування відіграє важливу роль у забезпеченні стабільності конституційного ладу в країні, що зумовлено його автономністю щодо системи органів державної влади, відсутністю ієрархічної підпорядкованості, специфічним порядком формування. Органи місцевого самоврядування, будучи відповідальними перед територіальними громадами, повинні відстоювати місцеві інтереси, діючи в межах Конституції й законів України, стримувати інші інститути громадянського суспільства від порушення прав та свобод людини і громадянина.

Становлення громадянського суспільства, формування конституціоналізму вимагають функціонування органів публічної влади на концептуально нових засадах, насамперед на пріоритетності прав та свобод людини і громадянина. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, об’єктивно вимагають суттєвої зміни підходів до розуміння місцевого самоврядування не лише як системи органів публічної влади, а в принципово новому сприйнятті – як інституту громадянського суспільства.

Механізм функціонування місцевого самоврядування як соціально-економічної, організаційної системи становлять собою сукупність цілей, принципів, функцій, повноважень, форм і методів впливу на суспільно-політичні й соціально-економічні процеси з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини й інтересів територіальних громад.

У перспективі система місцевого самоврядування має складатися з органів, орієнтованих на споживача управлінських послуг, які при збереженні загального керівництва повинні мати свою повноцінну систему управління, можливість приймати самостійні рішення з питань взаємодії з зовнішнім середовищем і з іншими органами. Така організація забезпечить гнучкість і можливість швидкого реагування на зміни в суспільстві завдяки створенню нової системи комунікацій, коли більша частина інформації передаватиметься горизонтальними каналами зв'язку, що сприятиме підвищенню ефективності місцевого самоврядування в Україні.

Будь-якій ієрархічно організованій системі притаманні конфлікти, під впливом яких у суспільстві самоконструюються різноманітні моделі взаємовідносин. Органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам належить постійно займатися профілактикою деструктивних конфліктів. Особливу роль у цьому відіграють посадові особи, відділи, служби, що відповідають за формування систем та організаційних структур управління, розробляють політику мотивацій і методи організації праці. Попередженню таких конфліктів сприятиме: а) чітке визначення функцій і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування; б) налагодження різноманітних видів зв’язку: внутрішнього в системі органів місцевого самоврядування і зовнішнього – з населенням, об’єднаннями громадян, різними соціальними групами; в) дотримання балансу повноважень і відповідальності, для чого в органу, посадової особи, відповідальної за виконання певного завдання, мають бути всі необхідні для цього повноваження; г) використання різноманітних форм заохочення.

Низький рівень розвитку місцевого самоврядування як головного інституту громадянського суспільства значною мірою зумовлюється безвідповідальністю його органів і посадових осіб. У зв’язку із цим особливо актуальними є питання організації і здійснення контролю за діяльністю (бездіяльністю) органів і посадових осіб на місцевому рівні. Послаблення контролю за органами місцевого самоврядування з боку держави повинно компенсуватися контролем з боку населення.

Для впровадження ефективного громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування необхідно прийняти закон «Про громадський контроль», реформувати законодавство про інформацію (визначити види публічної інформації й порядок її обов'язкового оприлюднення), вдосконалити правове регулювання форм безпосередньої демократії та механізму реалізації рішень прийнятих територіальною громадою або її певною частиною.

Також територіальні громади більшості населених пунктів не мають достатніх коштів для розв’язання нагальних проблем їхніх мешканців, а значною мірою залежать від центру в плані фінансування. Та й коштів, виділених з державного бюджету України у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій, не вистачає органам місцевого самоврядування для розв’язяння найважливіших проблем територіальних громад.

Тому потребують вдосконалення насамперед Бюджетний та Податковий кодекси України, що мають у майбутньому закріпити як власні доходи місцевих бюджетів податок на нерухоме майно, а також закріпити 100 % доходів податку з фізичних осіб, частину доходів з податку на прибуток підприємств, що збираються на території того чи іншого населеного пункту, деякі інші податки та збори місцевого значення.

Нарешті, потребують удосконалення і закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, які б наділили органи місцевого самоврядування більшими повноваженнями, особливо на рівні районів та областей; усунули дублювання повноважень між ними та державними адміністраціями, а інститути державних адміністрацій перетворили б лише на контролюючі органи за діяльністю рад зі значно скороченим штатом працівників. Утілення цих заходів в життя ще більше б наблизили Україну до Європейської інтеграції.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ**

1. Баймуратов М. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак [Текст] / М. Баймуратов // Публічне право. – № 2 (2011). – С. 4-11.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О. В. Батанов / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавничий дім “ІнЮре”, 2003. – 356 с.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики [Текст]: монографія / О. В. Батанов. – К.: Юридична думка, 2010. – 656 с.
4. Белей Л. Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину / Л. Белей // Український тиждень. – 2014. – № 17–18. – С. 38–39.
5. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні / О. Бобровська, А. Зєніна-Біліченко // Публічне адміністрування : теорія та практика. – 2014. – Вип. 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua
6. Бодрова І. І. Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. І. Бодрова // Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2002. – 19 с.
7. Борденюк В. І. Окремі аспекти наукового забезпечення місцевого самоврядування в Україні / В. І. Борденюк // Юридична наука. – 2011. – № 1. – С. 71 – 78.
8. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / В. І. Борденюк ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2009. – 39 с.
9. Вакуленко В. Основи місцевого самоврядування сільських громад : навч. посіб. / В. Вакуленко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 352 с.
10. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : монографія / П. В. Ворона. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 184 с.
11. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2016. – 269 с.
12. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект / І. Дробот. – Львів : ЛІДУ НАДУ, 2006. – 287 с.
13. Закоморна К. О. Державне (конституційне) право зарубіжних країни (навчальні матеріали та схеми) [Текст]: посіб. для підготов. до іспитів / К. О. Закоморна. – 2-е вид., переробл. – Х.: Право, 2016. – 280 с.
14. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15.07.1997 р. № 452/97. – Режим доступу : http//www.rada.gov.ua
15. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 р. № 157-VІІІ. – Режим доступу : http//www.rada.gov.ua
16. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 р. №1508-VІІ. – Режим доступу : http// www.rada.gov.ua
17. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11.07.2002 р. № 93-ІV. – Режим доступу : http// www.rada.gov.ua
18. Закон України: “Про місцеве самоврядування в Україні” чинне законодавство зі змінами та допов., станом на 1 лист. 2014 р. : (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 88 с.
19. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльноправовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К., 2010. – 232 с.
20. Кіщевський С. Оновлення Конституції як завершення революції / С. Кіщенко // Центр перспективних досліджень. – 2015. – № 1. – С. 169–170.
21. Ковалів М. В. Конституційне право України: навч. пос. / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, М.М . Бліхар. – Львів, 2014. – 402 с.
22. Ковальова В. Реформа місцевого самоврядування: замість держадміністрацій створять виконкоми обласних і районних рад / В. Ковальова // Урядовий кур’єр. – 2015. – С. 23-29
23. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р.А. Колишко // Вісник КНУ. Серія «Міжн. відн.». – 2015. – Вип. 27. – С. 198.
24. Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України «Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
25. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
26. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін.; Національна академія правових наук України. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
27. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
28. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
29. Куц Ю. О. Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління / Ю. О. Куц // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html.
30. Линьов К.О. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. / К.О. Линьов. – К., 2015. – 210 с.
31. Любченко П. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства [Текст]: монографія / П. М. Любченко. – Харків: Одіссей, 2006. – 352 с.
32. Любченко П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / П. М. Любченко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 40 с.
33. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні [Текст]: монографія / О. Ю. Лялюк. – Х.: Право, 2008. – 287 с.
34. Майданник О. О. Конституційне право України : навч. посіб. / О. О. Майданник. – К. : Алерта, 2011. – 380 с.
35. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : [монографія] / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
36. Мінченко Р.М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні / Р.М. Мінченко // Держава і право. – № 39. – с. 452.
37. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [ редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
38. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та док. / за ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К., 2007. – 896 с.
39. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід : [монографія] / Ю. Б. Молодожен. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 370 с.
40. Муніципальне право України [Текст]: підруч. / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький та ін., За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
41. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления: [Текст] учеб. / Р. Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2010. – 687 с.
42. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методоло-гічний вимір: [монографія] / В. В. Наконечний. — Х. : Цифрова друкарня № 1, 2012. – 263 с.
43. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз [Текст]: монографія / А. М. Онупрієнко // АПрНУ, НДІ держ. буд-ва та місц. самовряд. – Х.: Торсінг плюс, 2009. – 300 с.
44. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: [монографія] / Ю. О. Куц, С. В. Болдирєв, А. Є. Тамм ; за заг. ред. доц. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
45. Павленко С. В. Сучасна концепція місцевого самоврядування та її відображення в законодавстві України [Електронний ресурс] / С. В. Павленко // Державне будівництво. – 2008. – №2. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua
46. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретикоправовий та порівняльний аналіз [Текст]: монографія / О. О. Петришин // НАПрНУ, НДІ держ. буд-ва та місц. самовряд. – Х.: Право, 2014. – 189 с.
47. Петришина М. О. Органи місцевого самоврядування в системі інноваційних відносин в Україні: проблеми та перспективи / Концептуальні засади правового забезпечення інноваційної політики України [Текст]: монографія // За заг. ред. Д. В. Задихайла та ін. – Х.: Право. – 464 с. (С. 71-96).
48. Петришина М. О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах [Текст] / М. О. Петришина // Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. – Х.: Оберіг, 2013. – С. 5-70.
49. Письменний І. В., Прокопенко Л. П. Ретроспектива адміністративно-територіальних реформ в Україні в контексті суспільної самоорганізації // Аспекти публ. укр. – 2015. – № 5-6(19-20). – 748 с.
50. Пітник М. Україна: курс на децентралізацію / М. Пітник // Місцеве самоврядування. – 2015. – № 12. – С. 4-7.
51. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=52379.
52. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 38. – Ст. 534.
53. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) : проект Закону України від 1 липня 2015 р. реєстр. № 2217а [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=55812.
54. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
55. Про засади державної регіональної політики : Закону України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90.
56. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
57. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст 1167.
58. Ровинська К. І. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України [Електронний ресурс] / К. І. Ровинська // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – 2013. – № 2. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua
59. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С. Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 311 с.
60. Серьогін С. М. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 5-6 (7-8) – С. 71–80.
61. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні [Текст] / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3-15.
62. Територіальна громада: управління розвитком: [монографія] / Ю. О. Куц, О. В. Решевець / за заг. ред. Ю. О. Куца – Х. : Константа, 2013. – 540 с.
63. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 120 с.
64. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права / В. Федоренко // Голос України. – 2016. – № 128 (6382). – С. 5.
65. Шаров Ю. П. Стратегічне планування у муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
66. Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І.С. Щебетун; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2002. – 20 с.

**Додаток А.**

**ЗАКОН УКРАЇНИ**

**Про місцеве самоврядування в Україні**

**(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170)**

Цей Закон відповідно до [Конституції України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Розділ I

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Основні терміни, використані в цьому Законі

Основні терміни, використані в цьому Законі, мають таке значення:

територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; адміністративно-територіальна одиниця - область, район, місто, район у місті, селище, село; місцевий референдум - форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування; загальні збори - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення; представницький орган місцевого самоврядування - виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення; районні та обласні ради - органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст;

загальний склад ради - кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону; склад ради - кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку;правомочний склад ради - кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради; виконавчі органи рад - органи, які відповідно до [Конституції України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами; органи самоорганізації населення - представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста;посадова особа місцевого самоврядування - особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету; делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад; право комунальної власності - право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування; бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування; районний бюджет - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання; обласний бюджет - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання; поточний бюджет - доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків; бюджет розвитку - доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази; мінімальний бюджет місцевого самоврядування - розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою; мінімальний рівень соціальних потреб - гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України; самооподаткування - форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру; старостинський округ - частина території об’єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до [Закону України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19) "Про добровільне об’єднання територіальних громад", на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об’єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування

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

2. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Стаття 3. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні

1. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

2. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

народовладдя;

законності;

гласності;

колегіальності;

поєднання місцевих і державних інтересів;

виборності;

правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

судового захисту прав місцевого самоврядування.

Стаття 5. Система місцевого самоврядування

1. Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду;

сільську, селищну, міську раду;

сільського, селищного, міського голову;

виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

старосту;

районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

органи самоорганізації населення.

2. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Стаття 6. Територіальні громади

1. Первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

2. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об’єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

3. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об’єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об’єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом.

Стаття 7. Місцевий референдум

1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене [Конституцією України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80), цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

3. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

4. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

5. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Стаття 8. Загальні збори громадян

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Стаття 9. Місцеві ініціативи

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог [Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності"](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1160-15).

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Стаття 10. Ради - представницькі органи місцевого самоврядування

1. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

2. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

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

4. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

5. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

Стаття 11. Виконавчі органи рад

1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

2. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

3. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова

1. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

2. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається [Конституцією України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80).

3. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

4. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

5. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

6. Повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до [Закону України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/141-19) "Про військово-цивільні адміністрації".

Стаття 13. Громадські слухання

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Стаття 14. Органи самоорганізації населення

1. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

2. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Стаття 14-1. Староста

1. Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування.

2. Староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

3. Повноваження старости починаються з моменту складення ним присяги відповідно до [Закону України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14) "Про службу в органах місцевого самоврядування" на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації.

4. Строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п’ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених цим Законом.

5. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою.

6. Староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

7. Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою.

Стаття 15. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до [Закону України](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15) "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань".

2. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

3. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися владні повноваження органів місцевого самоврядування.

Стаття 16. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

2. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

3. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

4. Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті.

5. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

6. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

7. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

8. Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

9. Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Стаття 17. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.

Стаття 18. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад

1. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом.

2. З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію.

3. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, організовувати їх проведення, а при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, а також фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників.