





РЕФЕРАТ

Старовойтова А.А. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правові аспекти реалізації, 2020. -85 с.

Кваліфікаційна робота складається зі 85 сторінок, містить 92 джерела використаної інформації.

Взявши курс на вступ до Європейського Союзу, наша держава визначила для себе важливі пріоритетні завдання щодо вдосконалення національної правової системи, приведення правової бази України до вироблених європейською спільнотою стандартів. В основі цих процесів має бути, перш за все, реформа вітчизняного Основного Закону, який, випливаючи зі своєї правової природи, виступає юридичною й політичною базою всієї системи чинного законодавства, має формулювати основні засади розвитку суспільства і держави, бути виявом реальної національної згоди, консенсусу соціально-політичних сил та інститутів.

Сучасний етап вітчизняного державотворення характеризується подальшою демократизацією і удосконаленням національної правової системи, приведення правової бази України до вироблених європейською спільнотою стандартів. В основі таких процесів має бути, перш за все, реформа вітчизняного Основного Закону, який виходячи з своєї правової природи має формулювати основні засади розвитку суспільства і держави.

Мета кваліфікаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу відповідних теоретичних розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, законодавства України і розвинутих демократичних держав, дослідити конституційно-правову природу децентралізації влади, та на цій основі розробити пропозиції й рекомендації щодо шляхів здійснення конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації державної влади.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, пов’язані з проведенням конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади.

Предмет дослідженняє законодавство в сфері децентралізації влади в Україні.

Методологічнуоснову роботи складають сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання конституційно-правових явищ, використання яких дало змогу отримати науково-обґрунтовані результати. Для проведення дослідження будуть застосовані такі загальнонаукові методи як: аналіз і синтез.

Теоретико-методологічною основою дослідження в роботі є історичний метод та метод матеріалістичної діалектики, застосування яких сприяло розглянути всі процеси в розвитку парламентського контролю не виокремлено, а в тісному зв’язку і взаємозалежності з історичним розвитком України, її державності, всіх соціальних явищ, що справили вплив на формування місцевого самоврядування в Україні .

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ, РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

SUMMARY

Starovojtova A.A. Decentralization jf Power in Ukraine: Constitutional and Legal Aspects of Implementation, 2020. - 85 p.

Qualifying work consists of 85 pages, contains 92 sources of information used.

Taking the course of accession to the European Union, our country has identified for itself important priorities for improving the national legal system, bringing Ukraine's legal framework to the standards set by the European community. The basis of these processes should be, first of all, the reform of the domestic Basic Law, which, arising from its legal nature, acts as the legal and political basis of the entire system of current legislation, should formulate the basic principles of development of society and the state, be a manifestation of real national agreement, consensus socio-political forces and institutions.

The current stage of national state formation is characterized by further democratization and improvement of the national legal system, bringing the legal framework of Ukraine to the standards set by the European community. The basis of such processes should be, first of all, the reform of the domestic Basic Law, which, based on its legal nature, should formulate the basic principles of development of society and the state.

The aim of the thesis is to investigate the constitutional and legal nature of the decentralization of power on the basis of the analysis of the relevant theoretical developments of domestic and foreign scientists, the legislation of Ukraine and developed democratic states, and on that basis to develop proposals and recommendations on ways of implementing constitutional reform in Ukraine. the sphere of decentralization of state power.

The object of study of this qualification work is public relations related to constitutional reform in Ukraine in the area of ​​decentralization of power.

The subject of the study is the legislation in the field of decentralization of power in Ukraine.

The methodological basis of the work consists of a set of philosophical and ideological, general scientific principles and approaches and special-scientific methods of knowledge of constitutional and legal phenomena, the use of which has enabled to obtain scientifically substantiated results. For research, the following general scientific methods such as: analysis and synthesis will be applied.

The theoretical and methodological basis of the study in the work is the historical method and the method of materialistic dialectics, the use of which contributed to consider all processes in the development of parliamentary control not in isolation, but in close connection and interdependence with the historical development of Ukraine, its statehood, all social phenomena that made influence on the formation of local self-government in Ukraine.

LOCAL SELF-GOVERNMENT, MUNICIPAL POWER, DECENTRALIZATION OF POWER, REFORMING LOCAL SELF-GOVERNMENT

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....................................................................9

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА........................................................10

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА..................................................................40

2.1 Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади ….……………….40

2.2 Порівняння параметрів умов проведення реформ України і Польщі ……60

2.3 Порівняння принципів, закладених у проведення реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування України і Польщі ……….….61

2.4 Характеристика системи адміністративно-територіального устрою України та Польщі……………………………………………………………….62

2.5 Характеристика системи місцевого самоврядування України та Польщі...63

ВИСНОВКИ…………...........................................................................................68

ПЕРЕЛІК використаних джерел………….............................................77

ПЕРЕЛІКУ УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ Верховна Рада України

КМУ Кабінет Міністрів України

п. пункт

р. рік

ст. стаття

ст. століття

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми* зумовлена тими політичними та економічними обставинами, що склалися в Україні впродовж усього періоду становлення її як самостійної держави. Це, перш за все, процес реформування політико-правової та економічної системи розвитку держави, а також зародження державних інститутів на правових, демократичних засадах, що потребує дослідження місцевого самоврядування, та процесів децентралізації публічної влади в Україні.

Взявши курс на вступ до Європейського Союзу, наша держава визначила для себе важливі пріоритетні завдання щодо вдосконалення національної правової системи, приведення правової бази України до вироблених європейською спільнотою стандартів. В основі цих процесів має бути, перш за все, реформа вітчизняного Основного Закону, який, випливаючи зі своєї правової природи, виступає юридичною й політичною базою всієї системи чинного законодавства, має формулювати основні засади розвитку суспільства і держави, бути виявом реальної національної згоди, консенсусу соціально-політичних сил та інститутів.

Попри те, що Конституція України 1996 року у свій час була визнана однією з найдемократичніших у Європі, її недоліки щодо визначення механізму публічної влади, який, на жаль, зберігає рудименти радянської системи управління, піддаються справедливій критиці. Особливо це стосується такої важливої його складової, як місцеве самоврядування, котре, хоча й визнається та гарантується ст. 7 Конституції України, на практиці цілком залежне від центральної влади. Тому проблема децентралізації влади в Україні, як ніколи, є актуальною. Вона безпосередньо виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління, визначає нову національну модель місцевого самоврядування, яка впливатиме на можливість забезпечення народовладдя в Україні, уникнення, запобігання і вирішення конституційних криз. Інший аспект децентралізації влади полягає в тому, що вона передбачає відносну самостійність управлінських структур органів місцевого самоврядування, наділяє їх правом ухвалювати та виконувати рішення в межах своєї компетенції, а також нести за них юридичну і політичну відповідальність.

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

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

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

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

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

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

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

Дотаційність на 2014 рік становила 5419 бюджетів місцевого самоврядування понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. №333-р).

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

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

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

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

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

Сучасний етап вітчизняного державотворення характеризується подальшою демократизацією і удосконаленням національної правової системи, приведення правової бази України до вироблених європейською спільнотою стандартів. В основі таких процесів має бути, перш за все, реформа вітчизняного Основного Закону, який виходячи з своєї правової природи має формулювати основні засади розвитку суспільства і держави.

У зв’язку з цим виникає питання – а що таке реформа, що таке конституційна реформа, яка правова природа цього явища? У соціальній філософії поняття “реформа” тлумачиться як спосіб перетворення суспільних відносин, інститутів, структури і функцій об‘єктів підсистем суспільства, здійснюваний суб‘єктом влади на основі спеціалізованого під об‘єкт механізму реформування.

Конституційна модернізація – це процес внесення змін до конституції з метою узгодження її норм із соціальною реальністю, яка змінилася. При цьому він пише, що модернізація суспільства може здійснюватися у правовому та неправовому варіантах. У свою чергу правова (конституційна) модернізація може здійснюватися двома шляхами: 1) шляхом конституційної революції (перевороту); 2) шляхом конституційної реформи, яка, у свою чергу, може здійснюватися у вигляді конституційної ревізії, тобто полягає у внесенні поправок до тексту конституції, а також шляхом прийняття нового конституційного законодавства, з метою розвитку та конкретизації положень основного закону, різних напрямів тлумачень конституції [113, с. 45].

Треба сказати, що сам термін “модернізація” походить від французького слова “мodernization” і перекладається як оновлення, осучаснення, зміна відповідно до новітніх, сучасних вимог і норм.

В словниковій літературі також здебільшого подається інформація, що модернізація – це оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог. До цього терміну досить близький термін модифікація, який трактується як: 1. Видозміна предмета або явища, що характеризується появою у нього нових ознак, властивостей при збереженні сутності.

Хоча деякі автори більш широко трактують термін “модернізація”, виділяючі три значення поняття “модернізація”: як синонім усіх прогресивних змін, коли суспільство рухається уперед згідно з прийнятою шкалою змін; як синонім сучасності, коли йдеться про комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних й інтелектуальних трансформацій, котрі мали місце на Заході з XVI ст. і досягнули свого апогею у XIX–XX ст.; і як зусилля слаборозвинених або відсталих суспільств, спрямовані на те, щоб наздогнати провідні, найрозвиненіші країни.

Сам термін “модернізація” слід розуміти як певний процес удосконалення і виходити з того, що модернізація – це, перш за все, комплексний процес реформування існуючих та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій, а також запозичення тих культурних норм, які відповідають кращим стандартам і цінностям розвинутих демократичних країн. Суть модернізації – оновлення або створення нових інституцій, що створюють умови для перетворення міжлюдських стосунків у сфері політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн. Водночас модернізацію не можна розглядати як просту сукупність певних програм у різних сферах політичного, економічного та суспільного життя країни, хоча без таких програм важко реалізувати модернізаційний процес. Тому слід розглядати модернізацію як певну ідеологію, навколо якої будуються конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін. Категорія “конституційна модернізація” відображає динаміку зміни кількісної та якісної форми конституції в процесі її трансформації. З цієї точки зору, конституційна модернізація і конституційне оновлення є абсолютно синонімічними категоріями. З огляду на це конституційну модернізацію можливо уявити у вигляді процесу, характерного для публічного права.

Основна мета конституційної модернізації – створення оптимальної моделі конституції, яка відповідає вимогам та викликам, які стоять перед національною правовою системою, державою та соціумом, для їх належного функціонування та адаптації до мінливостей майбутнього. Конституційна модернізація є складним конкретно-історичним явищем, що має об’єктивно притаманні їй ознаки: по-перше, вона здійснюються в певних часових межах, тобто має історичні рамки; по-друге, конституційні перетворення поширюються на певну територію; по-третє, невід’ємним елементом конституційної модернізації вважаються кризові явища в найважливіших сферах держави та суспільного життя. Перераховані ознаки впливають на сутність, зміст, типологію, масштаби конституційної модернізації, їх функціональну характеристику та історичне значення. У ході конституційної модернізації оновлюється також форма і зміст держави та права, відбувається їх вихід на якісно новий рівень. Саме цим процесом і відрізняється конституційна модернізація від інших явищ. Поняття конституційної модернізації можна конкретизувати за допомогою форм їх здійснення, тобто за допомогою зовнішнього відображення змін у різних сферах функціонування держави. Форми конституційної модернізації поділяються на матеріальні та процесуальні. Матеріальна форма конституційної модернізації характеризує закріплення конституційних змін у джерелах конституційного права. До них можна віднести наступні форми модернізації:

а) прийняття нових конституцій або актів, що тимчасово замінюють основний закон;

б) внесення змін і доповнень до чинних конституцій;

в) прийняття інших конституційно-правових актів (органічних, конституційних, звичайних законів, регламентів, положень, декретів і т.д.);

г) прийняття (або зміна, скасування) судом рішень, що мають характер конституційного прецеденту;

д) створення або зміна конституційного звичаю.

Процесуальна форма конституційної модернізації характеризує спосіб вираження волі суверена публічної влади з приводу проведених перетворень. Це волевиявлення може бути як безпосереднім, тобто на референдумі, так і опосередкованим – через представницькі органи держави. Конституційна реформа є складовим елементом конституційної модернізації. Реформа – це спосіб зміни основного закону, що здійснюється відповідно до норм закладених у самій конституції. На практиці конституційна реформа реалізовується за допомогою внесення поправок до чинної конституції чи прийняття нового законодавства в галузі конституційного права. Конституційна модернізація є ширшим поняттям, що проявляється не тільки в перегляді конституції та її окремих положень, а й у процесах трансформації економіки, політичної влади, соціально-культурних основ держави.

Однак, ми не поділяємо такого підходу розуміння співвідношення термінів “конституційна реформа” і “конституційна модернізація”. На наш погляд, конституційна реформа передбачає або внесення змін до основного закону (суттєвий чи частковий його перегляд), або ж навіть зміну чинної конституції. У той час як модернізація означає зміну застарілих таких, що не відповідають вимогам часу положень основного закону з метою пристосування його до сучасних вимог конституціоналізму, вироблених світовою практикою міжнародних стандартів у галузі конституціоналізму. Як зазначається у літературі, з точки зору правової регламентації перехідних процесів в соціумі конституційна модернізація – це процес зміни конституції з метою узгодження її норм з соціальною реальністю її вдосконалення через розвиток позитивних елементів і мінімізацію негативних... Модернізація – це ревізія в рамках можливого.

Співвідношення категорій конституційної модернізації та трансформації конституції визначається їх сутнісним значенням та функціональними параметрами. Конституційна трансформація в широкому сенсі являє собою динамічну характеристику конституції, яка вказує на її здатність до змін. У свою чергу, динамічні характеристики конституції визначають способи та можливості для такої трансформації. Широке розуміння конституційної трансформації зводиться до сутнісного аспекту. Сутність внесення змін до будь-якої конституції виражається в їх трансформації, до якісно нового рівня. Саме явище трансформації розкриває динамічну сторону конституційних змін. І саме воно є інтегруючою категорією, що об’єднує досить різні за своїм характером та природою елементи, зокрема конституційне моделювання, порядок внесення змін до конституції, практичні наслідки конституційної реформи. З цієї точки зору, яка відображає вузький сенс даної дефініції, конституційна трансформація та конституційні зміни є ідентичними. Вони відображають функціональний аспект конституційної трансформації. Саме він є вирішальним з прагматичної точки зору, оскільки містить практичну значущість і необхідність конституційної трансформації. У вузькому сенсі, конституційна трансформація відображає функціональні характеристики забезпечення конституційного реформування. Вузький сенс категорії конституційна трансформація відображає динамічний аспект буття будь- якого основного закону. Він включає в себе всі аспекти динаміки конституції – від сприйняття необхідності творення основного закону і до скасування конституції. Конституційна трансформація є вираженням конституційних реформ з позицій виключно правової науки і практики, зокрема конституційного права. У цьому проявляється сутнісний зв’язок категорій конституційна реформа та конституційна трансформація. А також у цьому проявляється зв’язок конституційної трансформації і конституційної модернізації, оскільки остання практично співпадає за значенням з поняттям конституційної трансформації у вузькому сенсі. У цьому значенні конституційна модернізація є способом надання конституції нових якостей.

Конституційна реформа пов’язується і з термінами “перегляд конституції” та “ревізія конституції”, які в енциклопедичній літературі розглядаються як синоніми. Вони вживаються у конституційних актах різних держав і текстуально зміст цих термінів пов'язаний із внесенням змін до основних законів. Як пише Н.В. Агафонова, це дозволяє стверджувати, що терміни “ревізія конституції”, “перегляд конституції” (повний або частковий) охоплюються поняттям конституційної реформи. З такої точки зору конституційну реформу можна розглядати як узагальнююче поняття щодо внесення змін до конституції, та разом з тим ширше за обсягом, оскільки вона включає як зміст конституційних новацій (конституційного закону), нової конституції або змін до існуючої, так і механізм їх запровадження і реалізації.

Багата палітра підходів щодо розуміння правової природи конституційної реформи і співвідношення цього терміну з іншими термінами, зокрема, “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “перегляд конституції”, “ревізія конституції”, “конституційна революція” приводить нас до висновку, що ці терміни в цілому за своєю природою, суттю є суміжними поняттями і вони загалом характеризують як обсяг і динаміку конституційного розвитку, вид конституційних змін, їх радикальність, зміст конституційних новацій, так і механізм їх впровадження і реалізації.. Правда, якщо “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “перегляд конституції” та “ревізія конституції” являють собою здебільшого еволюційний спосіб здійснення конституційної реформи, як правило, вони відбуваються відповідно до передбачених конституцією вимог щодо внесення змін до Основного закону, відповідають вимогам часу і роблять його більш досконалим, то “конституційна революція” може бути пов‘язана з радикальною зміною соціально-політичних орієнтирів, цінностей суспільства і держави та супроводжуватися прийняттям нових конституційних актів не у конституційний спосіб. Як пише Агафонова, на нашу думку, “модернізація” чи “реформа”, або й навіть “конституційна революція” – це швидше спір про терміни, а ніж про суть конституційного явища, що характеризує процес розвитку конституції (еволюційний або революційний), і, головне, результат цього процесу – відповідні конституційні перетворення, що мають сприяти сталому розвитку держави і суспільства. Разом з тим таке термінологічне багатоманіття феномену конституційної реформи є ще одним аргументом на користь актуальності досліджень означеної проблематики.

Доволі розгорнуто конституційний процес трактується в Енциклопедичному юридичному словнику, де під ним розуміється: 1) в широкому значенні вся діяльність вищих органів державної влади, яка відбувається в формах, встановлених нормами конституційного права, а також процес розвитку і удосконалення всіх конституційно-правових інститутів в конкретному суспільстві або у світі в цілому; 2) у вузькому значенні – врегульована процесуальними нормами конституційного права діяльність конституційних судів і квазісудових органів конституційного контролю з розгляду і вирішення конституційно-правових спорів і справ про конституційні правопорушення.

Продовжуючи цей підхід відзначимо, що конституційна реформа в демократичній державі спрямована на удосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, впровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей і якщо конституційну інженерію розглядати як діяльність з цілеспрямованого конструювання елементів конституційно-правової системи та конституційно-правових моделей поведінки [190], то конституційну реформу можна вважати видовим проявом конституційної інженерії на практиці окремої держави. У цьому сенсі конституційна реформа в конкретній країні являє собою квінтесенцію світового, насамперед європейського, конституціоналізму, має відповідати основоположним стандартам правової держави і демократичного суспільства, загальнолюдським політичним і правовим цінностям. Вона вимагає звернення до цивілізаційних демократичних конституційних традицій, укорінених в практиці розвинутих країн, що розвиваються на ліберальних засадах.

Водночас зазначимо, що оскільки в науці конституційного права при характеристиці конституційних реформ усталеним є термін “конституційний процес” вважаємо його використання більш доцільним, розуміючи його саме в контексті внесення змін до конституції.

Звичайно, що конституційна реформа та конституційний процес це не тотожні поняття. Вони різняться між собою, перш за все, виходячи з предмету регулювання, форм і способів здійснення і т. ін. Конституційний процес – це більш широке правове явище, один з аспектів якого являє собою форму здійснення конституційної реформи і остання виступає його складовою, одним із чинників конституційного процесу.

При цьому складовими конституційного процесу при конституційній реформі є такі поняття як “конституційна поправка”, “внесення змін і доповнень до конституції”.

Конституційний процес в частині здійснення реформи конституції доволі різниться в кожній з країн. Тим не менш можна виділити деякі основні моменти, які виступають об’єднуючими з точки зору проведення конституційної реформи. До таких можна віднести: ініціатива і ініціатори перегляду конституції; інституції, які вносять зміни до конституції (участь народу у цьому процесі, участь глави держави та інших суб’єктів).

Суб’єктами ініціативи конституційної реформи (якщо це не соціальні революції) здебільшого виступають ті ж інституції, що й при прийнятті звичайних законів. Хоча не завжди перелік суб’єктів, що наділені правом ініціювати зміни до основного закону, співпадає з переліком суб’єктів права законодавчої ініціативи.

*Об’єктом кваліфікаційної роботи* є суспільні відносини, пов’язані з проведенням конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади.

*Предмет дослідження* є законодавство в сфері децентралізації влади в Україні.

*Мета роботи* дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу відповідних теоретичних розробок вітчизняних та зарубіжних науковців, законодавства України і розвинутих демократичних держав, дослідити конституційно-правову природу децентралізації влади, та на цій основі розробити пропозиції й рекомендації щодо шляхів здійснення конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації державної влади.

Для досягнення вказаної мети в дослідженні було поставлено такі завдання:

- розкрити сутність і визначити змістовні характеристики конституційної реформи як юридичної категорії і правового феномену державотворення;

- дослідити сучасні конституційні реформи в країнах Європи у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади як приклад для України;

- охарактеризувати сучасний стан конституційної реформи у сфері децентралізації державної влади в Україні;

- розглянути напрями вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні в аспекті децентралізації влади;

- дослідити конституційно-правові засади реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади.

*Ступінь наукової розробки проблеми.* Актуальність обраної теми роботи підсилюється й тією обставиною, що незважаючи на те, що різноманітні аспекти розуміння правової природи та шляхів здійснення децентралізації влади в Україні, імплементації європейських правових стандартів публічного управління у вітчизняну практику державотворення досліджували у своїх працях такі відомі науковці, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю.М. Бисага, В. І. Борденюк, Ю. О. Волошин, М.П. Воронов, П. Ф. Гураль, О. В. Зайчук, Б. В. Калиновський, А.С. Калінкін, А. М. Колодій,  
В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, О.В. Магновський, М.В. Оніщук, М. В. Пітцик, М.О. Пухтинський, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, А.Ф. Ткачук, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, А.О. Янчук, О.Н. Ярмиш та ін., у той же час на сьогодні відсутній комплексний аналіз цієї проблематики з урахуванням напрацьованих змін до Конституції України.

*Опис проблеми, що досліджується.* Успіх розпочатої в Україні муніципальної реформи багато в чому залежить від територіального устрою держави і територіальних можливостей органів публічної влади реалізовувати свої повноваження. Адже без врахування територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації неможливо. Сучасний зарубіжний досвід свідчить, що ефективність вирішення питань децентралізації влади напряму пов’язується з удосконаленням адміністративно-територіального устрою країни. Як зазначають автори посібника “Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України”: “В основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає однією з найважливіших складових організації держави. Метою поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема.

Про необхідність проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, як важливого чинника успішності реформи у сфері децентралізації влади, пише і І.Й. Магновський, що сьогоднішня система територіального устрою України не є досконалою. Вона копіює адміністративно територіальний поділ УРСР, відображає тогочасні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку країни, які були зумовлені партійною та командно-адміністративною системою управління і привели до дисбалансу економічного розвитку різних регіонів України, диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, що породили анклави, ексклави, “міста-матрьошки”; надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня адміністративно-територіального поділу; має наслідком відсутність належної організаційної та фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць, яка приводить до залежності від центру й сповільнює процес децентралізації влади і розвитку самоврядування, розмежування сфер компетенції та визначення чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що, у свою чергу, призводить до ускладнення можливості управління територіями, стимулювання їх економічного розвитку та доступності надання базових адміністративних і соціальних послуг населенню.

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно- територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Слід відзначити, що для багатьох європейських країн, які ставили мету здійснити децентралізацію влади, розпочинали її з вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою і саме з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, регіоналізації держави і створення різноманітних регіональних форм управління. Наприклад, прийнятий у 1990 році Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій спрямований, перш за все, на оптимізацію розмірів адміністративно- територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Він передбачає, що нові комуни можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Дуже цікаво, що законом передбачено і фінансові стимули для об’єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Не уникла адміністративно-територіальної реформи через укрупнення територіальних громад і Швеція. До 1952 року у країні існувало біля 2500 міських і сільських територіальних громад, які були сформовані ще згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 року із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. Внаслідок адміністративно- територіальної реформи 1952 року кількість громад зменшилась до 1037. Протягом 1962–1974 рр. відбувалася подальше удосконалення адміністративно-територіального устрою країни. Однією з головних причин став значний відтік населення в цей період із сільських місцевостей до великих міст, що призвів до економічного занепаду маленьких сільських громад. Від 1999 року у Швеції існує 289 муніципалітетів. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні. На разі у Швеції існують два типи органів місцевого самоврядування – муніципалітет на місцевому рівні та ландстинг – на регіональному рівні. Усього у Швеції, як зазначалося вище, 289 муніципалітетів (місцевих рад), 18 ландстинґів і чотири регіональні ради.

Доволі цікаво відбулася адміністративно-територіальна реформа в Іспанії. Відповідно до Реєстру місцевих одиниць державного управління, даних Генеральної дирекції правового режиму та Міністерства у справах апаратів державного управління склалися такі ланки: автономні області (17), провінції (43, раніше їх було 50, але 7 із них злилися з автономними областями), острівні ради (10 – на Балеарських і Канарських островах відповідно три і сім острівних рад прийшли на зміну провінційним адміністраціям), міста-округи (3 – райони Барселони (2) і Валенсії (1)), райони (49 – органи самоуправління типу окружних у Каталонії), об’єднання (спілки) муніципалітетів (739 об’єднань муніципалітетів, створених у спеціальних цілях на кшталт спеціальних округів у США), муніципалітети (8084) і субмуніципальне самоуправління (3695). Законодавством Іспанії чітко розмежовано компетенцію між усіма адміністративними утвореннями. Так, скажімо, за муніципалітетами закріплено – до 5000 жителів – 9 функцій; 5000-20000 жителів – 13 функцій; 20000 і більше – 18 функцій; 50000 і більше – 20 функцій. Серед них: – попереднє місцеве планування, міське будівництво, громадські роботи, утримання парків, водопостачання, санітарний нагляд; – громадська безпека (пожежна безпека і поліція), якщо чисельність населення перевищує 5000 чоловік; – соціальні послуги, якщо жителів більше 20000 чоловік; – громадський транспорт/чистота повітря, якщо кількість населення перевищує 50000 чоловік.

Адміністративно-територіальна реформа Литви також пішла по шляху укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і має наслідком створення 10 адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (повітів), діяльність яких регламентується і контролюється центральним урядом, і 56 адміністративних одиниць самоврядування (44 сільських і 12 міських місцевих органів влади), а також на субмуніципальному рівні близько 450 сянюній (seniunija), які не мають статусу адміністративно- територіальних одиниць і підпорядковуються органам самоврядування. Правове забезпечення реформи здійснювалося на основі закону “Про адміністративно-територіальні одиниці та їх межі” від 19 липня 1995 р.

Пішли шяхом укрупнення територіальних громад і інші країни в результаті чого впродовж 1952-1992 років загальна чисельність муніципалітетів скоротилась, наприклад: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6%, у Бельгії у 1975 році число муніципалітетів з 2359 було скорочено до 596. Взагалі протягом 1970–1993 рр. у Бельгії пройшло перетворення з унітарної на федеративну державу. Реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося шляхом поділу на географічні та мовно-культурні спільноти. Усі зміни зафіксовано в новій Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. І сьогодні ця федеральна держава включає три спільноти: Французьку, Фламандську і Німецькомовну і три регіони: Валлонський регіон, Фламандський регіон, Брюссельський регіон. Ці регіони і спільноти наділені великою автономією та чітко визначеними повноваженнями. У кожної з них є свої парламенти і уряди. Уряд кожної спільноти (французької, фламандської і німецькомовної) відповідальний за культуру і освіту, допомогу громадянам. Регіональні уряди (фламандський, валлонський і брюссельський) займаються територіальними й економічними проблемами своїх регіонів.

Неодноразово ставилося питання щодо укрупнення комун у Франції. Уряди вдавались навіть до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у Франції законом від 1999 року було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. І вже з 1 січня 2002 року було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об’єднання комун.

Доволі вдало, і тому це є прикладом для України, відбувалася децентралізація влади та пов’язана з цим адміністративно-територіальна реформа у Польщі. Вона здійснювалася у кілька етапів. Перший етап охоплював відродження ґмінного самоврядування на основі Закону “Про територіальне самоврядування” від 8 березня 1990 року (який згодом був перейменований у Закон “Про самоврядування в ґмінах”). В результаті цієї реформи у Польщі було сформовано 1566 сільських гмін та 608 змішаних (сільсько-міських). За чисельністю населення польські гміни суттєво відрізняється: найменше налічують не більше ніж 2,5 тис. мешканців, а найбільше – 1,8 млн. осіб. У середній сільській гміні – 7 тис. жителів, і цієї кількості достатньо, щоб заснувати систему розподілу публічних завдань. Гміна має найсильнішу позицію серед інших самоврядних одиниць, і саме з ними пов’язане виконання всіх основних публічних завдань територіального самоврядування. Другий етап являв собою реформу адміністративно-територіального устрою, що передбачала: по-перше, запровадження нового трирівневого поділу; по-друге, створення органів самоврядування на рівнях повіту та воєводства. Повна децентралізація була досягнута за рахунок формування повітових владних структур, що мали надавати публічні послуги понадґмінного характеру, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства. У результаті повітової реформи, що відбувалася з 1993 по 1998 роки, на території Польщі було утворено 373 повітові одиниці, в тому числі 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту (в інших джералах називається 305 повітів у тому числі 66 міст на правах повіту). По її завершенні у 1998–1999 роках була проведена реформа воєводська, яка здійснювалася відповідно до Закону “Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави” від 24 липня.1998 року, і згідно якого територію країни було поділено на 16 воєводств.

Цікавим для нас є і досвід Грузії, де діє однорівнева система місцевого самоврядування, яка складається з 71 муніципалітету, в тому числі 12 самоврядних міст і 59 самоврядних громад. Це майже відповідає традиціям грузинського самоврядування, які своїм корінням сягають у первісні громади, що зберігалися в горах до XIX ст. (так у 1874-1920 рр. на території сучасної Грузії було 11 самоврядних міст, а в селах було сільське громадське управління). У радянські часи все було змінено.

Адміністративно-територіальна реформа в сучасній Грузії розпочалася у 1998 році, коли на територіях колишніх сільських, селищних і міських рад було створено близько тисячі самоврядних одиниць. Вони об'єднувалися структурою місцевого управління на районному рівні. Однак, у 2006 році відбулося скасування близько тисячі одиниць самоврядування сільського, селищного та міського рівня, а на місці колишніх районів сформовано 64 муніципалітети і 5 самоврядних міст. Механічне створення муніципалітетів у 2006 році в межах колишніх районів призвело до неадекватності розмірів самоврядних одиниць вимогам сучасності – залишилися кордони районів 30- х років ХХ ст., а чисельність населення в неміських муніципалітетах було занадто великим і коливалося від 5 до 170 тисяч жителів. Тому муніципалітети Грузії стали чи не найбільшими в Європі за середньою кількістю жителів: нині з 71-го муніципалітету 41 має населення понад 30 тисяч. Такий територіальний поділ не дає можливості збалансувати різнорідні інтереси окремих груп суспільства, жителів міста і сільських поселень, заважає проводити цілеспрямовану регіональну політику. Таким чином досвід Грузії свідчить, що надто масштабний муніципалітет сам по собі не достатньо ефективний у наданні громадських послуг населенню, так як пов'язаний з неминучими проблемами адміністрування, для вирішення яких потрібно вводити структури субмуніціпального рівня. В той же час проведення адміністративно-територіальної реформи привело до того, що грузинське суспільство почало розуміти, що розвиток місцевої демократії – це запорука створення сильної держави, сила якої полягає не в централізовано репресивних силових структурах, а в стійкій системі демократичних інститутів і громадянському суспільстві, яке ефективно контролює витрати суспільних фінансів владою.

Не слід залишати поза увагою і досвід Латвії у частині проведення адміністративно-територіальної реформи. Це пов’язано, перш за все, з нерівномірним розвитком її територій, що має місце і в Україні, та веде до зростання міграції з окремих регіонів та подальшої асиметрії розвитку, а також з приблизно однаково обраними напрямами реформи в нашій країні та Латвії. Реформи у цій країні почались фактично ще на початку 90-тих рр. ХХ ст. і завершились у 2009 році. На її початок у Латвії було 590 самоуправлінь на загальну територію Латвії – 64589 кв. км, населення 2023825 осіб. При цьому було 26 районів, 7 міст республіканського значення, 17 об‘єднаних самоуправлінь, 457 сільських самоврядувань (волостей), 58 міст. 193 волості мали населення до 1000 осіб. Найбільша кількість самоуправлінь малих міст і сіл (139) знаходилася у східному регіоні (Латгале), за ним ішов північно- східний регіон Відземе (127 місцевих урядів). Регіон міста Риги містив найменшу кількість самоуправлінь – 75. Проте саме цей регіон (навколо столиці Латвії) мав найбільшу кількість міст (20), що займало 27% від усієї адміністративної території регіону. В інших регіонах процент міських самоуправлінь не перевершував 10-16% від усіх місцевих самоуправлінь. На деяких територіях були адміністративні одиниці, сформовані лише із сільських місцевостей, без адміністративних центрів у містах.

У 1998 році країна прийняла Закон “Про адміністративно-територіальну реформу”, основна мета якого буластворити адміністративні території з місцевими та регіональними самоврядуваннями, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню. Однак, реформу територіального устрою розпочали, як і в Україні, з добровільного об‘єднання волостей. І за 6 років було створено біля 20 об‘єднаних самоврядувань. При цьому досвід Латвії показує, що дрібні самоврядування дуже складно йшли на об‘єднанням. Більшість з них не мали наміру об‘єднуватись, не зважаючи на фінансову підтримку такого об‘єднання з боку держави.

Тому у 2009 році процес адміністративно-територіальної реформи активізувався. Фактично ця реформа призвела до створення нових адміністративно-територіальних одиниць – країв з повноцінним місцевим самоврядуванням (з понад 500 самоврядувань було створено 110 країв), волость формально залишилась, але уже без власного самоуправління. Це дуже важливий момент, який, до речі, врахований Україною: спочатку на етапі добровільного об‘єднання волостей йшла мова про необхідність при цьому утворити нові “великі” волості. Психологічно це було складно сприймати як керівникам волостей, так і їх жителям. Тому було знайдено іншу формулу. При об‘єднанні волостей створюється не нова волость, а – «край». Таким чином волості ніби і не зникають, при об‘єднанні залишились незмінними межі внутрішніх самоуправлінь, але вони стали територіальними одиницями у яких не має самоуправління. В цих одиницях існують тільки посади старости.

Варто сказати, що основна логіка утворення нової адміністративно- територіальної одиниці – країв – базувалась на принципі: в кожному районі не може бути два приблизно однакових міста, в кожному краї не може бути два приблизно однакових поселення. Спочатку визначаються потенційні центри адміністративно-територіальної одиниці, а лише потім визначається їх території та здійснюється розмежування. При підготовці проекту карт, в кожному з пропонованих країв було проведено обговорення чому варто і як технологічно провести об‘єднання.

Не зважаючи на це, добровільне об‘єднання громад і надалі відбувалось доволі повільно. Затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусило державу прийняти принципове рішення про завершення реформи уже через удосконалення закону. Були внесені зміни до закону про адміністративно- територіальну реформу, надано право уряду вирішувати питання меж самоврядувань. Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоврядування, які утворюються в наслідок реформи. Протягом одного дня парламент затвердив законом всі самоврядування.

Зараз у Латвії є 9 міст республіканського значення та 110 країв, які є адміністративно-територіальною одиницями.

Адміністративно-територіальна реформа у Латвії вирішила багато проблем, але не всі. Зараз великі самоврядування та міста республіканського значення можуть виконувати всі повноваження місцевого самоврядування, але є кілька самоврядувань, які мають населення до 1000 осіб і досі не можуть виконувати свої функції. Для таких випадків взагалі і передбачалось регіональне самоврядування, яке так і не створили (не зважаючи на те, що по закону в Латвії має бути два рівня самоврядування – регіональне та місцеве)

Викладений досвід зарубіжних держав корисний для України в аспекті оптимізації її адміністративно-територіального устрою, який формувався здебільшого протягом 1917-1960 рр. і дотепер регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР ще у 1981 р. Цей своєрідний анахронізм є однією з основних проблем конституційно-правового визначення територіального устрою України. Сучасна система територіального устрою України сформована в період існування радянської влади та побудована на основі тоталітарного режиму, вона дісталась у спадок сучасній країні в якій отримала розвиток демократія та народовладдя. Вона характеризується великим рівнем централізації та позбавленням представницьких органів на місцях можливості проводити біль-менш незалежну та якісну політику щодо надання населенню якісних послуг та діє не інтересах людини і громадянина, а в інтересах держави. Ця система на сьогодні стала на заваді проведенню активних економічних змін в державі та вносить дисбаланс у фінансову систему країни позбавляючи населення в отриманні якісних та ефективних державних послуг. Такий устрій побудований для соціалістичної моделі економіки і не пристосований до сучасних світових та державних реалій економічного розвитку. Сучасний територіальний устрій України та існуючий розподіл повноважень між органами влади стали перешкодою для подальшого розвитку економіки держави. Диспозиції в економічному й соціальному розвитку територій, які на сьогодні є в державі, удвічі, а то й утричі, перевищують ті, що існують у найбідніших країнах Європи.

Сьогодні в Україні нараховується близько 30 тисяч населених пунктів (приблизно 28388 сіл, 886 селищ, 460 міст), що ускладнює процес децентралізації влади, розпорошує матеріальні ресурси, які повинні бути спрямовані на виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень щодо надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг. Великим недоліком сучасного адміністративно- територіального устрою України є диспропорціях адміністративно- територіальних одиниць, неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи, надмірна централізація повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів вищестоячими органами.

Тому розпочата в Україні конституційна реформа у сфері децентралізації влади передбачає і удосконалення адміністративно- територіального устрою. Зокрема проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади” передбачає викладення ст. 133 Основного Закону в такій редакції: “Систему адміністративно- територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони.

Територія України поділена на громади. Громада є первинною

одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район.  
Автономна Республіка Крим та області є регіонами України. Особливості Києва, Севастополя у системі адміністративно- територіального устрою України визначаються окремими законами.

Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом.

Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом.

І слід сказати, що незважаючи на призупинення конституційної реформи у частині децентралізації влади у зв’язку з політичною ситуацією процес удосконалення адміністративно-територіального устрою України відбувається. Ще 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. В ній, зокрема, зазначається, що починаючи з 1991 року кількість сільських населених пунктів в Україні зменшилась на 348 одиниць, а кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад (станом на початок 2015 року в Україні нараховувалося 11 520 сільських, селищних, міських територіальних громад, з них 10 279 сільських, 458 – міських та 783 селищних) [94, с. 69], у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Тому удосконалення потребує система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

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

Водночас Концепцією визначалося, що формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно- територіального устрою держави має здійснюватися з урахуванням того, що: адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);  
- районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);  
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна

Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь);  
- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;  
- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших

адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;  
- територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

- на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

- на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року також передбачає, що в Україні має бути сформовано 1500-1800 громад (натомість Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування” передбачала, що в Україні має бути сформовано 1400 громад).

На виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні у 2015 році Верховною Радою України прийнято Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, яким врегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об’єднаних територіальних громад.

Регіоналізація України, як і укрупнення територіальних громад, негайна потреба часу. Це пов’язано з тим, що в радянські часи області в Україні утворювалися без врахування щільності населення, економічних та соціальних факторів, що було зумовлено командно-адміністративними заходами радянської влади і у зв’язку з їх малими розмірами, незначною кількістю населення та штучним встановленням їх кордонів, що вони не мали в розпорядженні необхідних для самостійного розвитку ресурсів (особливо менші за розмірами та економічно слабші області), не мали жодних інструментів реалізації регіональної політики. Це привело до дисбалансу економічного розвитку регіонів України. Тому сьогодні їх доцільно реорганізувати. Як відзначає В.П. Горбатенко, процес європейської інтеграції не може просуватися далі без урахування інтересів та потенціалу регіонів, що створює перед регіональною владою як нові перспективи, так і додаткову відповідальність перед власними мешканцями та всіма громадянами країни.

Концепція регіоналізації України має також виходити за межі областей і охоплювати такі самобутні регіони: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим) з центром – місто Сімферополь); 2) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром – місто Одеса; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром – місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром – місто Дніпропетровськ; 5) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром – місто Харків; 6) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області) з центром – місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська, Житомирська області) з центром – місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центом – місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області) з центром – місто Львів. Визначення таких регіонів витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

Сама адміністративно-територіальна реформа має ґрунтуватися на наступних засадах:

1. Законодавча база (Конституція України і спеціальний Закон “Про засади адміністративно-територіального устрою України”) має чітко визначати параметри адміністративно-територіальної реформи та спосіб її проведення, базований на принципі добровільного об‘єднання територіальних громад;

2. Адміністративно-територіальна реформа повинна виступити просторовою основою децентралізації влади;

3. Трансформація системи адміністративно-територіального устрою з метою формування якісно нового суб’єкта місцевого самоврядування – громади як базового рівня адміністративно-територіального устрою України, базової територіальної одиниці;

4. Укрупнення районів і регіоналізація України, що повинно мати наслідком вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх;

1. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їх меж; не може бути на території адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; збіг меж адміністративно-територіальних одиниць з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; межі адміністративно-територіальних одиниць по можливості повинні бути рівновіддаленими від центру; розміщення території кожної адміністративно-територіальної одиниці в межах території лише однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня;

6. Приблизно однакова кількість мешканців у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, що дозволять виробити типову структуру територіальних одиниць у межах групи, уніфікувати і узгодити її із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS (це буде сприяти виробленню єдиних стандартів надання публічних послуг на території України та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги);

1. Нові адміністративно-територіальні одиниці повинні органічно сприйматись мешканцями, бути стійкими до впливів демографічних та економічних викликів, не мати внутрішніх чинників власної дезорганізації та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті;
2. Реформа має здійснюватися з урахуванням побажань громадян, думки експертів та політичної волі керівництва країни.

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

2.1. Шляхи вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади

Сучасний стан Української держави близький до того, який мав місце у свій час у Франції і з приводу якого 15 липня 1981 року тодішній Президент Франції сказав, що Франція потребувала сильної влади і централізації для того, щоб створитись. Вона потребує децентралізації влади, щоб не зруйнуватись. Саме ці обставини стали наріжним каменем розпочатої в Україні конституційної реформи і сприяли напрацюванню Конституційною комісією змін до Конституції України, які спрямовані, перш за все, на модернізацію існуючої в країні системи державного управління, децентралізацію державної влади й створення ефективної моделі місцевого самоврядування, що гарантуватиме належний соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та захист прав і інтересів жителів відповідних громад. Вона має за мету наділити органи місцевого самоврядування максимально економічною та соціальною автономією. І слід відзначити, що у вітчизняній історії державного будівництва вперше ставиться за мету вироблення форм і методів управління на місцевому рівні “без держави” або “з мінімальною участю держави”. Це революційний підхід державотворення, оскільки протягом тривалого часу національного державного будівництва найбільш ефективними вважалися ієрархічні способи управління, що характеризувалися жорсткою централізацією та чіткою ієрархією органів державної влади на центральному й місцевому рівнях.

Центральне місце в процесі організації децентралізації влади відводиться місцевому самоврядуванню, як певному прояву централізації, оскільки вчені відносять її, з однієї сторони, до самостійної форми існування влади, що не залежить від центру, а з іншої – певний вплив центральної влади на органи місцевого самоврядування залишається. Зазначений підхід розуміння місцевого самоврядування та децентралізації влади часто має наслідком їх ототожнення або ж деякі автори досить своєрідно проводять розмежування понять “децентралізація” і “самоврядування”. На їх погляд, природа місцевого самоврядування випливає з природи більш широкого явища – державного владарювання, різновидом якого, зокрема, є державне управління, здійснюване спеціально призначеними для цього органами і місцеве самоврядування за своєю природою є децентралізованою формою державного управління. Інші науковці стверджують, що ніяких особливих місцевих справ, місцевих завдань, що відрізняються по суті своїй від державних завдань, не існує. Тому немає у місцевих органів і своєї особливої компетенції. Усі повноваження вони отримують від держави, тобто “ці повноваження є державними, і, таким чином, органи місцевого самоврядування мають державну природу.

Частина перша ст. 140 Конституції України уточнює: “Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. І таке ж розуміння місцевого самоврядування відтворене в частині першій ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” з додатком за змістом про те, що територіальна громада може вирішувати питання місцевого значення не тільки самостійно, а й “під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування”.

Порівнюючи ці визначення місцевого самоврядування, які мають місце в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Основному Законі України, ми хоч і бачимо певні розбіжності у розумінні суб’єктів місцевого самоврядування (у першому випадку — це органи місцевого самоврядування і відповідні посадові особи – “місцеві влади”, в другому – населення “самоврядної” адміністративно-територіальної одиниці), однак можемо зробити висновок, що місцеве самоврядування виступає самостійним видом публічної влади, яка має своїм джерелом безпосередньо мешканців відповідної територіальної громади – в межах населеного пункту або об’єднаної територіальної громади. Як зазначається в літературі, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб’єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об’єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності.

Такі риси характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави. Коли органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади й інституційно є однією з форм реалізації народного суверенітету через яку здійснюється влада мешканців відповідної територіальної громади. Правда, при цьому слід відзначити, що органи місцевого самоврядування спільно з органами державної влади являють собою дві підсистеми, які в сукупності створюють єдину цілісність – систему публічної влади. Ось чому, як пише П.М. Любченко, важливе значення має аналіз місцевого самоврядування як явища, що об’єктивно межує з державною владою і сприяє формуванню автономної сфери реалізації економічних і соціальних інтересів людини.

Натомість децентралізація влади, як ми уже писали, охоплює широкий комплекс різноманітних заходів демократичного характеру по реформуванню адміністративно-територіального устрою країни та механізму публічної влади. Як влучно зазначає А.С. Калінкін, можна констатувати, що децентралізація невіддільна від ідеї місцевого самоврядування та демократичних принципів. Виходячи з подібних концептуально- методологічних засад, на рівні функціонування державно-владних інституцій в умовах широкої конституційної реформи децентралізацію слід розуміти як комплексний конституційно-правовий та галузево-правовий процес передавання повноважень публічної влади з державного на регіональний та / або муніципальний рівень з метою найповнішого забезпечення ефективного здійснення прав та законних інтересів громадян – членів місцевих громад шляхом максимального наближення до рівня відповідних громад фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази, владних повноважень, адміністративних послуг, способів захисту та поновлення порушених прав.

Держава потребує децентралізації й виокремлення місцевої (муніципальної) влади в самостійну гілку влади, щоб сприяти розвитку нових економічних і соціальних відносин, гарантувати права громадян.

Сьогодні ставляться уже більш конкретні завдання щодо конституційної модернізації публічного управління та децентралізації влади.

Зокрема, відомий вчений-правознавець М.О. Баймуратов зазначає, що в умовах децентралізації влади в Україні перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так й нормативному рівнях, а саме: вирішення проблеми економічної неспроможності переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень (економічний фактор); вирішення проблеми недостатності ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру (ресурсний фактор); ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури, загрозливої зношеності теплових, водно каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду, що детермінує виникнення техногенних катастроф (інфраструктурний фактор); необхідність здійснення “компетенційної революції”, що обумовлена відсутністю чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, внаслідок чого маємо наявність дублювання повноважень, конкуруючу компетенцію та багато засад для виникнення компетенційних суперечок між названими суб’єктами різного рівня (компетенційний фактор); подолання невіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення та їх корпоратизації, закритості і непрозорості діяльності, неефективного використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупції, патерналізму у відносинах з населенням (комунікаційно- суб’єктивний фактор); подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад (кадровий фактор); подолання нерозвиненості незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; створення належних умов для використання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвиткові (фактор нерозвиненості інфраструктури самої територіальної громади); ефективний розвиток форм прямої демократії, подолання їх нерозвиненості і відсутності у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (фактор дефіциту партісіпативної демократії); подолання соціальної дезінтегрованності територіальних громад та неспроможності жителів до солідарних дій із захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот (мотиваційний фактор); подолання складної демографічної ситуації у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів шляхом їх оптимізації (демографічний фактор).

Як бачимо, вирішення усіх цих проблем неможливе без корінного реформування місцевого самоврядування, повинно розпочатися в першу чергу з напрацювання і створення відповідної правової основи, бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні, діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій адміністративно-територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення, запровадження механізму прямого народовладдя на місцевому та регіональному рівнях, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, також щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, створення сприятливих правових умов для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва тощо.

Це потребує, по-перше, внесення змін до Конституції України. При цьому, у силу об’єктивних та суб’єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників має відбутися не тільки косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України..., а зміна філософії усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має сприйматись, як феномен, який одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави. Конституційна реформа у сфері децентралізації влади на рівні Основного Закону України має визначити прогресивні зміни в політичній системі суспільства, у владовідносинах, у суспільному і державному житті взагалі, передбачити еволюційний розвиток Української держави і суспільства, інституціоналізувати та гарантувати впровадження у вітчизняну практику державотворення такі правові цінності, таку модель місцевого самоврядування, яка сприятиме консенсусу у суспільстві, формуванню України як демократичної, правової, соціальної держави.

Конституційною комісією при Президенті України, як ми уже зазначали, такі зміни напрацьовані. Зокрема ст. 140 Основного Закону України пропонується подати в редакції: “Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України.

Територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади.

Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом.

Також територіальні громади та органи місцевого самоврядування потрібно наділити ефективними повноваженнями, які сприятимуть соціально-економічному розвиткові територіальних громад і регіонів; посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Думається, що це повинні бути повноваження, які запропоновані Конституційною комісією та викладені у напрацьованих нею змінах до Конституції України, згідно з якими територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону:

1) управляє майном, що є в комунальній власності;

2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;

3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;

4) встановлює місцеві податки і збори;

5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;

6) утворює, реорганізовує та ліквідовує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;

7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

Обласна, районна рада:

1) затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання;

2) вирішує інші питання, віднесені законом до її компетенції.

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

Обласна рада затверджує регіональну програму соціально- економічного та культурного розвитку області і контролює її виконання.

Виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Такі повноваження можуть бути відкликані з підстав і в порядку, що визначені законом.

Виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження (стаття 143).  
б) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Фахівцями досить влучно підкреслюється, що місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов’язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об’єднує ці елементи у єдину систему публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами.

В той же час в умовах децентралізації влади просто таки необхідно оптимально розприділити повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими органами управління. І з сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою має відбуватися за принципами субсидіарності та децентралізації і органам місцевого самоврядування базового рівня мають надаватися повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Що ж стосується органів місцевого самоврядування районного рівня, то основними їх повноваженнями має бути забезпечення: 1) виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; 2) надання медичних послуг вторинного рівня.

Необхідно наголосити, що для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;

- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об’єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;

- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

в) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Для цього змінами до Основного Закону України передбачено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є:

1) земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що є у комунальній власності територіальної громади;

2) місцеві податки і збори, частина загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

Об'єкти спільної власності територіальних громад перебувають в управлінні районної чи обласної ради та утримуються за рахунок коштів відповідно районного чи обласного бюджету.

Держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

Зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.

Держава компенсує витрати органів місцевого самоврядування, спричинені рішеннями органів державної влади.

Територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (стаття 142).

Також Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає, що створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень має здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;

- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов’язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п’яти років від дати інвестування в юридичну особу;

- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об’єктів права комунальної власності;

- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об’єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об’єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування має метою гарантування права органів місцевого самоврядування на власні фінансові ресурси за умов, коли забезпечуються:

- відповідність обсягу цих ресурсів функціям та повноваженням місцевого самоврядування;

- формування принаймні частини ресурсів за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких самостійно встановлюється органами місцевого самоврядування в межах закону;

- диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, на базі яких формується фінансова основа місцевого самоврядування. Ці системи повинні забезпечити можливість приводити фінансові ресурси місцевого самоврядування у відповідність з реальним зростанням вартості виконання його завдань;

- фінансове вирівнювання територіальних спільнот (громад) шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій для подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести;

- інформування органів місцевого самоврядування про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;

- незв’язаність конкретними проектами – дотацій, що надаються місцевим органам самоврядування;

- доступ органів місцевого самоврядування до національного ринку капіталу (ст. 9)

г) впровадження ефективного механізму здійснення населенням та органами державної влади контролю за наданням органами місцевого самоврядування публічних послуг та належного виконання своїх повноважень. В цьому плані можна використати досвід Грузії, де Кодексом місцевого самоврядування передбачено, що нормативні акти органів місцевого самоврядування публікуються на сайті “Законодавчого вісника Грузії”. Крім того, Кодекс місцевого самоврядування містить перелік документів і проектів, які муніципалітети зобов'язані публікувати у встановлені законом терміни, а також передбачає, що засідання колегіальних органівмуніципалітетів (ради, її комісій і робочих груп, уряду Тбілісі) відкриті, кожен може бути присутнім на них без попереднього на те дозволу. Для бажаючих в залі засідань повинні бути виділені місця, якщо ж місць на усіх не вистачає, апарат зобов'язаний технічними засобами забезпечити, щоб засідання чули всі бажаючі. З дозволу голови засідання присутні можуть звертатися з питаннями до виступаючих, робити оголошення, давати роз'яснення та надавати інформацію. Для участі в роботі комісій та тимчасових робочих груп ради можуть бути запрошені представники громадськості, експерти.

Що ж стосується здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади, то, наш погляд, це вдало визначено змінами до Конституції України, де ст. 144 проголошує, що дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

У разі ухвалення головою громади, радою громади,  
обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади, виконавчого комітету районної, обласної ради.

Конституційний Суд України розглядає таке звернення Президента України невідкладно.

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує акт, виданий відповідно до частини третьої цієї статті.

Будучи органами самоврядування, рада, правління і бургомістр громади здійснюють одночасно і функції державного управління. На території громад відсутні органи прямого державного управління. І федерація, і провінція делегують значну частину функцій державного управління громадам, перш за все, бургомістру.

Також у всіх провінціях існують об’єднання й співтовариства громад, близьких по структурі та функціях німецьким об’єднанням, які мають власні органи управління, що формуються громадами – членами, однак вони не мають статусу самоврядних спільнот. Натомість кожна провінція поділена на декілька адміністративних округів (Bezirke). На чолі округу стоїть керуючий, призначений урядом провінції. Керуючий і його адміністрація є органами загальної компетенції; в їх завдання входить керівництво галузевими службами провінції в окрузі, територіальне планування і контроль за діяльністю громад, які знаходяться на території округу.

Приблизно така ж модель управління на місцевому рівні поширена в Іспанії, Бразилії, Мексиці, Португалії. Вона ще називається іберійською (стародавня назва Іспанії) і її сутність полягає у тому, що на субнаціональних рівнях цієї моделі функціонують обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні посадові особи (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад, їх виконавчих органів та одночасно затверджуються центральними органами державної влади (президентом, міністром внутрішніх справ) як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю ради (Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія).

Охарактеризований нами досвід зарубіжних країн щодо організації виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади викристалізовує моделі місцевого самоврядування, де має місце високий рівень автономії місцевого самоврядування, контроль з боку населення, відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю за органами місцевого самоврядування, відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях). Цю модель називають англосаксонською (функціонує у Великобританії, США та деяких інших країнах).

Континентальна модель характеризується поєднанням прямого державного управління і місцевого самоврядування. За цієї схеми має місце певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Також тут дещо обмежена автономія місцевого самоврядування і на місцях функціонують спеціальні державні уповноважені, які контролюють органи місцевого самоврядування (Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія).

Змішана модель виходить з того, що у деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації (Німеччина, Австрія, Бразилія, Мексика, Португалія).

На наш погляд, український законодавець, виходячи з запропонованих змін до Конституції України, обрав континентальну модель місцевого самоврядування з дещо обмеженою автономією місцевого самоврядування і з запровадженням спеціальних державних уповноважених – префектів, на яких покладається обов’язок здійснювати нагляд за органами місцевого самоврядування. В цілому така модель місцевого самоврядування найбільше сприймається як українськими політиками, так і українськими науковцями- правниками. Правда, серед останніх немає єдиної точки зору

щодо заміни існуючих в районах і областях адміністрацій спеціальними державними уповноваженими. Так, Скороход О.П. говорить, що у перспективі доцільно розглядати можливість та проводити подальші реформи у напрямку скасування місцевих державних адміністрацій та надання місцевому самоврядуванню більш широких прав та можливостей для формування і реалізації місцевої політики, через утворення своїх виконавчих органів на рівні району та області. А для збереження порядку доцільним вбачається повернення до інституту представника Президента України в регіоні, що існував на початку 90–х років, який би здійснював контрольно–ревізійні функції за французьким або польським.

М.О. Петришина, О.О. Колодяжний та Б.О. Федірко просто говорять про необхідність ліквідації місцевих державних адміністрацій і запровадження посади уповноваженого державою на здійснення нагляду за законністю та представництва інтересів держави чи ліквідацію державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно–наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Реорганізація виконавчої влади на місцевому рівні за такою схемою, коли матиме місце заміна інституту голів обласних та районних держадміністрацій з широкими повноваженнями на інститут префектів з наглядово-координуючими функціями, відбудеться передача значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому й регіональному рівнях, сприятиме більшій автономії місцевого самоврядування, розвитку інститутів самоорганізації населення, забезпеченням місцевих інтересів і т. ін., що в кінцевому рахунку гарантуватиме становлення України як демократичної, соціальної, правової держави.

В Україні має відбутися корінне реформування механізму публічної влади, яке матиме наслідком формування сучасної системи управління, подолання низки організаційних стереотипів розуміння влади, що склалися ще за радянських часів і ґрунтуються на жорсткій централізації влади, яка привела до неповноцінності місцевого самоврядування, концентрації переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку громад в руках органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування. За існуючої схеми влади, враховуючи особливості законодавчого регулювання, а також існування значної кількості державних контролюючих структур, органи виконавчої влади на місцях мали правові підстави для втручання у сферу компетенції місцевого самоврядування (наприклад, щодо формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування), здійснювали тиск на органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Інший аспект неефективної організації виконавчої влади в Україні на регіональному та місцевому рівнях ґрунтується на наявності двох центрів публічної влади в області та районі. І обласні (районні) місцеві державні адміністрації, і обласні (районні) ради розглядають себе як пріоритетні територіальні інституції влади, що об’єктивно обумовлює виникнення конкуренції компетенції цих органів і, як наслідок, об’єктивно спричиняє виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань соціально- економічного та культурного розвитку територій. Також відсутність чіткого розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування часто мають наслідком зловживання у діяльності обласних (районних) місцевих державних адміністрацій, коли вони чи впливають на органи місцевого самоврядування щодо прийняття рішень з питань соціально-економічного та культурного розвитку територій з метою захисту певних політичних та корпоративних інтересів, чи коли прийняті ними рішення фактично не враховують інтереси населення, не сприяють вирішенню питань соціально-економічного розвитку територій. Як влучно відзначають дослідники цієї проблематики, особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування (як у західноєвропейських державах), але беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично публічна влада на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру голови державних адміністрацій, які формують їх склад, та обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Найефективніше розв’язання окреслених, та низки інших проблем розвитку місцевого самоврядування, може бути здійснене у комплексі – шляхом реформування системи місцевої публічної влади, змістом якого має стати подальша децентралізація.

Безумовно, що для успішного проведення вітчизняної реформи у сфері децентралізації влади нам потрібно використати досвід країн, які результативно змінили систему місцевого самоврядування, статус органів виконавчої влади на місцях та продемонстрували ефективні результати таких модернізацій (наприклад, Франції, Польщі, Литви, Грузії) [191]. В цьому аспекті ідея запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації державної влади, яка полягає в запровадженні інституту префектів варта уваги. Однак, ми вважаємо, що беручи до уваги зарубіжний досвід муніципальних реформ не слід сліпо копіювати його та накладати на українські реалії, а потрібно тільки виділити те необхідне та корисне, що допоможе нам у перебудові механізму публічної влади, сприятиме раціональному реформуванню місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях. У цьому плані хотілось би відзначити, що при запровадженні в Україні інституту префекта не слід його наділяти такими широкими повноваженнями по відношенню до органів місцевого самоврядування, як це має місце у Франції. На наш погляд, передбачені змінами до Основного Закону повноваження префекта: 1) здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечувати виконання державних програм; 4) спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснювати інші повноваження, визначені Конституцією та законами України, є цілком прийнятними. Однак при розробці народними депутатами України спеціального закону щодо статусу префектів необхідно буде чіткіше визначити такі питання як: 1) співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; 2) уточнення правової природи повноважень префектів щодо забезпечення виконання державних програм та щодо спрямування і організації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 3) співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних та районних рад та голів обласних і районних рад, що дозволить уникнути аномальних ситуацій посягань органів виконавчої влади на повноваження місцевого самоврядування і навпаки; 4) співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; 5) професійна підготовка префектів.

2.2 Порівняння параметрів умов проведення реформ України і Польщі

|  |
| --- |
| Аналіз причин проблеми |
| Недостатня відповідність польської моделі децентралізації українським реаліям |
| Україна і Польща: загальні умови проведення реформ |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Параметри | Польща | Україна |
| Площа, тис. км2 | 312,7 | 603,5 |
| Населення, млн. чол. | 38,5 | 42,5 |
| Густота населення (чол. на км2) | 122 | 77,8 |
| Кількість населених пунктів | 923 міста, 52,5 тисяч сіл | 457 міст, 886 селищ міського типу, 28,6 тисяч сіл |
| Форма державного устрою | Унітарна держава | Унітарна держава |
| Форма державного правління | Республіка | Республіка |
| Різновид форми правління | Парламентська республіка | Парламентсько-президентська республіка |
| Гомогенність населення | Мононаціональна (93,5%) | Мононаціональна (77,8%) |
| Парламент | Двопалатний | Однопалатний |
| Виборча система | Пропорційна | Змішана |
| page6image3679461536  Виборчий поріг | 5% | 5% |

2.3 Порівняння принципів, закладених у проведення реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування України і Польщі

|  |
| --- |
| Принципи децентралізації (реформи територіального устрою та реформи місцевого |
| самоврядування) України і Польщі |

|  |  |
| --- | --- |
| Україна | Польща |
| Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року декларує:  ▪ відхід від централізованої моделі управління в державі; | Базовий принцип проголошує ч. 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща від 1997 року: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не |
| Україна | Польща |
| ▪ забезпечення спроможності місцевого самоврядування побудову ефективної системи територіальної організації влади;  ▪ реалізацію принципів, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування. | взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над ґмінним самоврядуванням». |
| Принципи адміністративно-територіального устрою реформи та територіального самоврядування:  ▪ Принцип повсюдності, що означає передачу земель у розпорядження органів місцевого самоврядування за населеними пунктами.  ▪ Принцип спроможності місцевого самоврядування, що гарантує наділення його достатніми повноваженнями та ресурсами. При цьому, при плануванні сталого розвитку адміністративно- територіальних одиниць враховуються історичні, економічні, екологічні, географічні, демографічні особливості, етнічні та культурні традиції. На обласному та районному рівнях вводиться інститут префектів, що мають скоріше контролюючі (дотримання законів), ніж адміністративні функції.  ▪ Принцип субсидіарності, що гарантує передачу на місця, в громади, максимальну кількість повноважень, які органи місцевого самоврядування здатні виконати. Закріплюються гарантії щодо матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема щодо місцевих податків та зборів, а також частки загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень. Земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об’єкти, що перебувають на території громад, підпадають під юрисдикцію територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування – жодне питання місцевого значення не може вирішуватися без їхньої згоди. | Принципи адміністративно-територіального устрою реформи та територіального самоврядування:  ▪ Побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності.  ▪ Субсидіарність – передача/делегування центральним урядом ряду функцій місцевим органам влади.  ▪ Ефективність – спроможність місцевих і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку.  ▪ Прозорість, відкритість і підзвітність – ліквідація зайвих адміністративно- бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів.  ▪ Гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників і встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою. |

2.4 Характеристика системи адміністративно-територіального устрою України та Польщі

|  |  |
| --- | --- |
| page8image3678802800Польща | Україна |
| Воєводство (województwo) є адміністративною одиницею найвищого рівня в Польщі. З 1990 року є основною одиницею територіального поділу для урядової адміністрації, а з 1999 року – одиницею місцевого самоврядування. Кількість воєводств – 16 | Область складається з районів і є територіальною основою організації і діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – обласної ради, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до області |
| Воєводства поділяються на сільські і міські повіти (powiat). Кількість повітів – 380 сільських та 66 міських (міста на правах повіту). Містом на правах повіту є місто, в якому мешкає понад 100 тис. жителів, а також місто, що з 31 грудня 1998 року перестало бути центром воєводства | Район складається з громад. Кожна земельна ділянка у межах району належить до території однієї з громад цього району. Район є територіальною основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – ради району, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до району |
| Ґміна (gmina). Всього 479 ґмін: 1 571 сільських, 602 сільсько-міських та 306 міських (при загальній кількості міст 910). Ґміни можуть поділятися на дрібніші одиниці: поселення | Громада, яка включає один або декілька населених пунктів, є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на |
|  |  |
| (osiedle) або дільниці (dzielnica) у містах та солтиства (sołectwа) у сільській місцевості. Ці адміністративні одиниці підпорядковані ґміні | території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування |

2.4 Характеристика системи місцевого самоврядування України та Польщі

|  |  |
| --- | --- |
| Польща | Україна  page9image3679678256 |
| Законодавча база (від 5 червня 1998 року): ▪ Закон про самоврядування повіту ▪ Закон про самоврядування воєводства ▪ Закон про урядову адміністрацію у  воєводстві Відповідно до законів всі рівні самоврядування (ґміна-повіт-воєводство) є рівноправними і різняться виключно за поставленими перед ними завданнями. | Законодавча база. ▪ Основним законом, на основі якого  проходить реформа децентралізації, є Закон «Про добровільне об’єднання територіальних громад».  ▪ Після внесення змін до Конституції України у частині децентралізації влади, тобто передачі повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, необхідно буде прийняття базового закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція).  ▪ Задеклароване розмежування компетенції буде здійснене між трьома рівнями: громада, район та область. У межах кожного рівня буде означене розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, що діють на цих рівнях.  ▪ Виконавчим органам самоврядування громади відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі. При цьому виконавчі органи самоврядування громади з питань здійснення ними делегованих повноважень будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження. |
| Польща | Україна |
| Базовий рівень самоврядування – ґміни. Компетенції ґміни – усі публічні завдання, не передбачені для інших суб'єктів; задоволення колективних потреб спільноти; виконання завдань, делегованих центральним урядом. | Базовий рівень самоврядування – територіальна громада, яка є сукупністю жителів поселень громади.  ▪ Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України.  ▪ Органами місцевого самоврядування громади є рада громади, як представницький орган, та виконавчі органи самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. |
| page10image3681937536  Другий рівень самоврядування – повіт. На відміну від ґміни повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Повіт, як і ґміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту. Повіт виконує те, чого ґміна виконати не може. Повіт не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо ґміни. | Другий і третій рівні самоврядування – райони та області. Наявні органи самоврядування – відповідні ради та їх виконкоми. Ради представлятимуть спільні інтереси громад при регулюванні питань, які відповідно до принципу субсидіарності не можуть бути реалізованими на рівні громад.  ▪ Обласна, районна рада:   * ✓  будуть затверджувати обласний,   районний бюджети для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролю його виконання;   * ✓  вирішуватимуть інші питання, віднесені законом до їх компетенції.   ▪ Обласна рада також затверджуватиме регіональну програму соціально- економічного та культурного розвитку області і контролюватиме її виконання.  ▪ Виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі. При цьому виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження. |
| Третій рівень місцевого самоврядування – воєводство. Реалізує регіональні інтереси держави.  ▪ Закон затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства, як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами:  ✓ виконавчий орган регіонального самоврядування на чолі з маршалком  ✓ урядова адміністрація на чолі з воєводою.  ▪ Основне поле діяльності: економічний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості.  ▪ Воєводство відповідальне за створення стратегії розвитку регіону та проведення регіональної політики, яка складається із забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й | Другий і третій рівні самоврядування – райони та області. Наявні органи самоврядування – відповідні ради та їх виконкоми. Ради представлятимуть спільні інтереси громад при регулюванні питань, які відповідно до принципу субсидіарності не можуть бути реалізованими на рівні громад.  ▪ Обласна, районна рада:   * ✓  будуть затверджувати обласний,   районний бюджети для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролю його виконання;   * ✓  вирішуватимуть інші питання, віднесені законом до їх компетенції.   ▪ Обласна рада також затверджуватиме регіональну програму соціально- економічного та культурного розвитку області і контролюватиме її виконання.  ▪ Виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі. При цьому виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень будуть підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження. |
| Польща | Україна |
| промисловістю, охорони природи й  культурної спадщини. ▪ Воєвода є представником Ради міністрів  у воєводстві та органом нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору законності. Як представник Ради міністрів, воєвода:   * ✓  пристосовує до місцевих умов цілі   політики Ради міністрів, а також координує та контролює виконання завдань, які з цього випливають;   * ✓  забезпечує взаємодію усіх органів урядової та самоврядної адміністрації, які діють у воєводстві, а також керує їх діяльністю у сфері запобігання загрозам життю, здоров’ю або майну, а також загрозам навколишньому середовищу, безпеці держави та підтримці громадського порядку тощо; * ✓  виконує та координує завдання у сфері оборони і безпеки держави, також у сфері кризового управління, що випливають з окремих законів. | ▪ Для нагляду за додержанням Конституції і законів у регіонах буде вводитися інститут префекта.  ▪ Законопроект «Про префектів» має деталізувати форми та порядок реалізації префектами їхніх контролюючих повноважень. У відносинах з органами місцевого самоврядування (ОМС) префект матиме такі повноваження:   * ✓  нагляд за конституційністю та законністю рішень ОМС; * ✓  зупиняти дію незаконних актів ОМС із одночасним зверненням до суду; * ✓  надавати поради ОМС привести своє рішення у відповідність із Конституцією та законами; * ✓  оприлюднювати повідомлення про зупинку акту ОМС.   ▪ Префекти діють у кожному районі і в кожній області.  ▪ Префекти призначаються і звільняються Президентом за поданням уряду. |

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило зробити теоретичні узагальнення й запропонувати нове вирішення наукового завдання, що виявляється в характеристиці правової природи децентралізації влади в Україні, в тому числі таких ключових її аспектів, як поняття децентралізації влади, феномену конституційної реформи як фактору сучасного державотворення у сфері децентралізації влади та сьогоднішнього стану й перспектив децентралізації влади в Україні, а також у виявленні основних проблем забезпечення ефективності конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади та розробленні методологічних підходів і рекомендацій щодо їх вирішення. Найважливіші висновки за результатами дослідження полягають у наступному:

1. Конституційна реформа – це обумовлене потребами суспільства і держави політико-правове явище, що являє собою сукупність правових, організаційних і політичних заходів, які спрямовані на якісну зміну чинного або прийняття нового основного закону держави і на цій основі конституційну модифікацію організації держави і суспільства та оновлення національного законодавства відповідно до вироблених світовою спільнотою конституційних стандартів і цінностей.

2. Існуюча в літературі термінологія “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “конституційна революція”, “конституційна ревізія”, “конституційна поправка”, “перегляд конституції” за своєю природою, суттю є суміжними поняттями з терміном “конституційна реформа” і загалом характеризують як обсяг і динаміку конституційного розвитку, вид конституційних змін, їх радикальність, зміст конституційних новацій, так і механізм їх впровадження і реалізації. Правда, якщо “конституційна модернізація”, “конституційна трансформація”, “конституційна модифікація”, “перегляд конституції” та “ревізія конституції” являють собою здебільшого еволюційний спосіб здійснення конституційної реформи, як правило, вони відбуваються відповідно до передбачених конституцією вимог щодо внесення змін до основного закону, відповідають вимогам часу і роблять його більш досконалим, то “конституційна революція” може бути пов‘язана з радикальною зміною соціально-політичних орієнтирів, цінностей суспільства і держави та супроводжуватися прийняттям нових конституційних актів не у конституційний спосіб.

Доволі часто при характеристиці конституційних реформ використовується і термін “конституційний процес”. Зазначимо, що конституційна реформа та конституційний процес це не тотожні поняття. Вони різняться між собою, перш за все, виходячи з предмету регулювання, форм і способів здійснення і т. ін. Конституційний процес – це більш широке правове явище, один з аспектів якого являє собою форму здійснення конституційної реформи і остання виступає його складовою, одним із чинників конституційного процесу. При цьому складовими конституційного процесу при конституційній реформі є такі поняття як “конституційна поправка”, “внесення змін і доповнень до конституції”.

3. Конституційна реформа в демократичній державі спрямована на удосконалення базових правових засад функціонування держави і суспільства, впровадження у вітчизняну практику державотворення вироблених світовою спільнотою (насамперед європейською) конституційних стандартів і цінностей і якщо конституційну інженерію розглядати як діяльність з цілеспрямованого конструювання елементів конституційно-правової системи та конституційно-правових моделей поведінки, то конституційну реформу можна вважати видовим проявом конституційної інженерії на практиці окремої держави.

4. Пріоритетним напрямом розпочатої в Україні конституційної реформи є забезпечення децентралізації вітчизняної публічної влади, яка виступає ключовим, стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько- правових засобів та послуг до кожного громадянина, наближенням влади до громадян та залученням їх до управління державними справами.

5. Децентралізація публічної влади – це доволі складне, багатогранне явище, яке сьогодні отримує все більшого поширення у процесі державотворення різноманітних держав, які ставлять за мету подальшу демократизацію суспільних відносин у країні, звуження сфери впливу держави на суспільство, розширення місцевого самоврядування, активізацію населення з метою забезпечення їхніх потреб та інтересів у житті суспільства взагалі і окремої громади зокрема. Більш-менш повний її аналіз можна дати, якщо розглянути її у різних практично-прексеологічних дискурсах і оцінити цей феномен з точки зору форми, змісту і суті децентралізації.

За формою децентралізація являє собою конституційно-правову реформу, яка створює відповідний базовий правовий простір для формування ефективного самоврядування. За змістом децентралізація публічної влади може розглядатися як: один із фундаментальних принципів конституційного ладу; одна з форм залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; системна організація влади; різновиди публічного управління, які, у свою чергу, передбачають передачу управлінських функцій і повноважень з центру на місця; зміцнення політико-правової самостійності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; зміну адміністративно-територіального устрою; встановлення чіткої юрисдикції територіальних громад і системи послуг у сфері місцевого самоврядування; модернізацію інститутів публічної влади; створення правових умов для активізації життєдіяльності територіальних громад, розширення їх самостійності і відповідальності; зростання економічної самостійності регіонів тощо. По суті децентралізація публічної влади – це своєрідна реформа суспільства і держави, одна з форм розвитку суспільної демократії та народовладдя, розбудови громадянського суспільства, процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі державного управління.

6. Стрімкий конституційний процес в зарубіжних країнах, часті зміни конституцій, внесення до них поправок, доповнень пояснюються подальшою демократизацією суспільних відносин в розвинутих країнах, глобалізацією сучасного світу, євроінтеграцією, науково-технічним прогресом, виробленням світовою спільнотою нових більш ефективних стандартів у сфері конституціоналізму, самим розвитком науки конституційного права тощо.

Вивчення зарубіжної практики державного будівництва, в тому числі конституційних реформ у сфері децентралізації влади, повинно дати нам змогу сформувати уявлення про тенденції та закономірності таких реформ, сприяти використанню передових, ефективних форм, методів, шляхів, напрямів реформування у сфері децентралізації і, водночас, застерегти нас від беззастережного, сліпого копіювання цього досвіду, оскільки, як засвідчує практика, кожна країна проходить свій шлях у впровадженні національної моделі місцевого самоврядування, який не буває позбавлений певних помилок. І ми повинні враховувати цей фактор.

В цілому конституційні зміни в ряді країн, пов’язані з реформуванням місцевого самоврядування та децентралізацією публічної влади, характеризуються наступними рисами:

1) реформи, як правило, здійснювалися шляхом внесення змін до конституції та/чи на підставі окремого закону(законів);

2) стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування розроблялися державою, а їх деталізація та впровадження покладалися на місцеві органи публічної влади;

3) мета реформи являла собою забезпечення реальної участі громадян у муніципальному житті; удосконалення організації роботи органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади, вироблення і впровадження у вітчизняну практику державотворення нових якісних та ефективних стандартів надання послуг населенню;

4) реформи мають наслідком звільнення місцевого самоврядування від зайвої опіки з боку державної влади і гарантування йому відносної автономії існування;

5) в результаті муніципальних реформ і децентралізації влади відбувався чіткий розподіл повноважень між центральними органами влади і місцевою владою, між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що запобігає виникненню конфліктів між ними та унеможливлює між ними пряме протистояння;

6) оновлення інституційних структур – мається на увазі запровадження нових інституцій, модернізація статусу раніш функціонуючих органів публічної влади, принципів їх взаємодії з іншими центральними і місцевими органами влади, визначення по-новому місця цих структур в механізмі публічної влади, наділення їх реальними владними повноваженнями для формування і проведення регіональної і місцевої політики;

7) передбачення ефективного державного і громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади;

8) вдосконалення територіального устрою у напрямку оптимізації системи адміністративно-територіальних одиниць.

7. Успіх розпочатої в Україні реформи у сфері децентралізації влади багато в чому залежить від територіального устрою держави і територіальних можливостей органів публічної влади реалізовувати свої повноваження. Без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації неможливо.

Думається, що для успішного проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади саме ці аспекти зарубіжного досвіду конституційно-правових реформ у сфері місцевого самоврядування і децентралізації влади повинні бути враховані вітчизняними законотворцями.

Адміністративно-територіальна реформа має охопити собою, по-перше, формування громад, які повинні стати первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України і їх межі мають визначатися з урахуванням доступності для населення основних публічних послуг, що надаються на території громади; по-друге, укрупнення районів; по-третє, регіоналізацію України. Це один із найбільш оптимальних підходів у найближчій перспективі удосконалення територіального устрою країни, логіка еволюційного розвитку сучасної української державності.

Сама адміністративно-територіальна реформа має ґрунтуватися на наступних засадах:

1) законодавча база (Конституція України і спеціальний Закон “Про засади адміністративно-територіального устрою України”) має чітко визначати параметри адміністративно-територіальної реформи та спосіб її проведення, базований на принципі добровільного об‘єднання територіальних громад;

2) адміністративно-територіальна реформа повинна виступити просторовою основою децентралізації влади;

3) трансформація системи адміністративно-територіального устрою з метою формування якісно нового суб’єкта місцевого самоврядування – громади як базового рівня адміністративно-територіального устрою України, базової територіальної одиниці;

4) укрупнення районів і регіоналізація України, що повинно мати наслідком вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх;

5) удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їх меж;

6) приблизно однакова кількість мешканців у рамках однієї групи адміністративно-територіальних одиниць, що дозволять виробити типову структуру територіальних одиниць у межах групи, уніфікувати і узгодити її із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS (це буде сприяти виробленню єдиних стандартів надання публічних послуг на території України та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги)*;*

7) нові адміністративно-територіальні одиниці повинні органічно сприйматись мешканцями, бути стійкими до впливів демографічних та економічних викликів, не мати внутрішніх чинників власної дезорганізації та не допускати протистояння різних соціальних груп на міжетнічному, релігійному, історичному, політичному ґрунті;

8) реформа має здійснюватися з урахуванням побажань громадян, думки експертів та політичної волі керівництва країни.

8. Регіоналізації країни має являти собою, перш за все, вектор національного державотворення у формі вертикальної децентралізації влади, який передбачає раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними органами влади на користь регіональних для забезпечення сталого соціально-економічного та громадсько-політичного розвитку регіонів з врахуванням їх інтересів та особливостей і гарантування таким чином зміцнення громадянської злагоди та територіальної цілісності Української держави.

9. На наш погляд, концепція регіоналізації України має виходити за межі областей і охоплювати такі самобутні регіони: 1) Кримський (на базі Автономної Республіки Крим) з центром – місто Сімферополь; 2) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) з центром – місто Одеса; 3) Донбаський (Донецька, Луганська області) з центром – місто Донецьк; 4) Подніпровський (Черкаська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька області) з центром – місто Дніпропетровськ; 5) Слобожанський (Харківська, Сумська, Полтавська області) з центром – місто Харків; 6) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області) з центром – місто Вінниця; 7) Поліський (Київська, Чернігівська, Житомирська області) з центром – місто Житомир; 8) Волинський (Волинська, Рівненська області) з центом – місто Луцьк; 9) Карпатський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області) з центром – місто Львів. Визначення таких регіонів витікає з функціональної однорідності зазначених адміністративно-територіальних одиниць.

10. Центральне місце в децентралізації влади в Україні відводиться модернізації національної моделі місцевого самоврядування, яке повинно розпочатися в першу чергу з напрацювання і створення відповідної правової основи, бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні через внесення відповідних змін до Конституції України та прийняття Муніципального кодексу України як законодавчої основи вдосконалення організаційно-правових механізмів діяльності інститутів місцевого самоврядування, посилення інституційної спроможності органів територіальної самоорганізації населення, імплементації в національне законодавство міжнародних стандартів місцевого самоврядування тощо.

Наступним напрямком реформування місцевого самоврядування має бути удосконалення статусу територіальних громад та органів місцевого самоврядування через: а) модифікацію їх повноважень; б) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; в) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; г) впровадження ефективного механізму здійснення населенням та органами державної влади контролю за наданням органами місцевого самоврядування публічних послуг та належного виконання своїх повноважень; д) створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення, а також розвитку форм прямого народовладдя; е) передбачення ефективного механізму, перш за все, судового захисту прав та інтересів громад та органів місцевого самоврядування від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади.

11. Актуальною проблемою при децентралізації влади в Україні є обрання найбільш ефективної моделі органів виконавчої влади на місцях, схеми децентралізації публічної влади в Україні. На наш погляд, проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації існуючих районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв очолюваних префектами з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями (при цьому у компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд за виконанням положень Конституції та законів України). В цьому аспекті ідея запропонованих змін до Конституції України в частині децентралізації державної влади, яка полягає в запровадженні інституту префектів, варта уваги.

12. При запровадженні в Україні відповідно до напрацьованих Конституційної комісією змін до Основного Закону інституту префекта і розробці спеціального закону “Про префектів і державні представництва” необхідно визначити такі питання як: 1) співвідношення повноважень регіональних (обласних) і районних префектів; 2) уточнення правової природи повноважень префектів щодо забезпечення виконання державних програм та щодо спрямування і організації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 3) співвідношення повноважень префектів і голів виконкомів обласних та районних рад та голів обласних і районних рад, що дозволить уникнути аномальних ситуацій посягань органів виконавчої влади на повноваження місцевого самоврядування і навпаки; 4) співвідношення повноважень префектів і територіальних органів центральних органів виконавчої влади на місцях; 5) професійна підготовка префектів тощо.

ПЕРЕЛІК використаних джерел

1. Аболин О. Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы. - Полис. - 1994. - № 5. - С. 142–149.
2. Агафонова Н.В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. ... докт. юрид. наук. - К., -2017. -405 с.
3. Адміністративна реформа для людини: наук. практ. нарис / Коліушко І.Б., Авер’янов В.Б., Тимощук В.П. та ін.; Центр політико-прав. реформ. К.: Факт, 2001. - 72 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія): монограф. / В.М. Бабаєв та ін. Х.: НТУ “ХПІ”, 2008. 316 c.
5. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монограф. / В.С. Куйбіда та ін. К., Геопринт, 2009. 615 с.
6. Андре Жан Шарль. Огляд місцевого самоврядування у Франції / переклад ПСП. К., 1994. с.
7. Артеменко В.М. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу. URL: http://www.csi.org.ua/www/?p=272
8. Афанасьєва М.В. Виборча інженерія в Україні: монограф. Одеса: Юридична література, 2014. -384 с.
9. Баглай М.В. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Изд. Бек, 1998. -519 с.
10. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. Одесса: Юрид. лит., -2003. -248с.
11. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. -Часопис Київ. ун-ту права. -2002. -№ 2.- С. 21–30.
12. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2009. URL: http://big\_law.academic.ru/968 (дата звернення: 08.02.2017).
13. Бондаренко О.В. Конституційна модернізація: поняття та співвідношення. - Наше право. - 2015. - № 3. - С. 32–36.
14. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). -Право України.- 2005. - № 1.- С. 21–25.
15. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монограф. К.:Парламентське вид-во, 2007. - 576 с.
16. Бориславська О. Конституційна реформа як шлях формування в Україні конституційної системи обмеженого правління (на основі досвіду європейської моделі конституціоналізму). - Право України. - 2014. - № 7. - С.47– 54.
17. Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии.- Государство и право. --1993. -№ 3. -С. 133–140.
18. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. К.: Легальний статус, 2015. - 42 с.
19. Гулак Л. С. Місцеве самоврядування в системі організації державної влади в Україні. Вісник ХДУ. Серія: Юридичні науки. 2014. - Вип. 5. - Т. 1. - С. 82–86.
20. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: навчальний посібник. - Львів: Каменяр, 2007. - 147 с.
21. Делькамп Алан. Децентралізація влади – ключове питання конституційної реформи. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. -К.: Ін Юре, 2015. - С.15–16.
22. Демків Р.Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2012. - 332 с.
23. Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Тамаша М. Хорвата в 2 т. Будапешт: Local Government and Public Servise Reform Instiative, 2000. - Т.1. - 484 с.
24. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. К.: Софія, 2012. -128 с.
25. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. / за заг. ред. В. Б. Гройсмана; пер. з іноз. мов. -К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. -766 с.
26. Європейська хартія місцевого самоврядування: Документ Ради Європи від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\_036 55. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. -253 с.
27. Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс. К.: Юрінком Інтер, 2006. URL: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk\_tdp/part3/2105.htm
28. Канавець М.В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях. -Вісн. Київського нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. -2015. -№ 1(119).- С. 103–109.
29. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно- територіального устрою України. Проблеми трансформації територіальної організації влади: Зб. мат. та док. / наук. ред. М. Пухтинський. К.: Атіка, 2005.- С. 242–251.
30. Керецман В.Ю. Ідея регіоналізації в Україні: основні підходи. Вісн. Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. 2004. -№ 4 (12). -С. 299–306.
31. Ківалов С.В. Межі та процедура конституційних перетворень в Україні. Стратегічні пріорітети. -2008. -№ 2 (7). -С. 43–47.
32. Коваленко А.А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі.- Право України. -1997. -№ 2. -С. 3–5.
33. Колодій А. Конституційний процес та сучасна конституційна реформа в Україні: етапи розвитку. -Право України. -2012. -№ 8.- С. 114–122.
34. Конституционное право: словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. - М.: Юристъ, 2001. - 560 с.
35. Конституция Республики Армения. Новые конституции стран СНГ и Балтии: сборник документов. -Вып 2.- М.: Манускрипт, Юрайт, 1998. -672 с.
36. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. - 664 с.
37. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В.О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2007. -544 с.
38. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2003. -732 с.
39. Конституційне право України / за ред. Ю.М. Тодики і В.С. Журавського. К.: Ін Юре, 2002. -544с.
40. Конституція Арабської Республіки Єгипет. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 533- 557.
41. Конституція Греції (1975) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php.
42. Конституція Грузії (1995) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/asambleya/constitutions.php.
43. Конституція Італійської Республіки. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. -С. 135-157.
44. Конституція Республіки Польща. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. -С. 173-205.
45. Конституція Російської Федерації. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. -Х.: ФІНН, 2009. -С. 221-241.
46. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/ go/254к/96-вр (дата звернення: 15.09.2017).
47. Конституція Федеративної Республіки Бразилії. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. Х.: ФІНН, 2009. С. 431-517.
48. Конституція Французької Республіки. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна. -Х.: ФІНН, 2009. - С. 47-72.
49. Конституція Чеської Републіки. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. К.: Укр. Правн. Фундація.- Вид-во «Право», 1996.- С. 485-509.
50. Конституція Японії. Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник / авт.-упоряд.: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк; за заг. ред В.О. Серьогіна.- Х.:ФІНН, 2009. -С. 292-300.
51. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80
52. Копил Б.К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу. Теорія та практика державного управління.- 2010. -Вип. 4. -С. 154-160. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\_2010\_4\_25
53. Копиленко О.Л. До питання відповідності Конституційних змін історичній традиції українського народу. Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. -К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. -C. 10–13.
54. Крусян А. Всеукраїнський форум учених правознавців “Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади”. Право. Вісник. Додаток до журналу “Право України”. -К.: Ін Юре, 2015. -С.46–49.
55. Крусян А. Р. Конституційні перетворення в Україні: сприйняття і втілення європейського конституціоналізму. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму : монографія / Шемшученко Ю.С., Батанов О.В., Крусян А.Р. та ін. -К.: Юрид.думка, 2014. -262 с.
56. Крусян А. Конституційні перетворення в Україні: доктринально- правові основи та практика. -Право України. -2012. -№ 8. -С. 122–131.
57. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии. -Юридический вестник. -1998. -№ 1. -С. 84–87.
58. Крусян А.Р. Науково-практична парадигма конституційних перетворень в Україні. URL: http://www.apdp.in.ua/v62/99.pdf
59. Кубай Т. Місцеве самоврядування як інститут демократичного суспільства: управлінсько-правовий аспект. Ефективність державного управління: Зб. наук. праць. 2015.- Вип. 42. -С. 266–273.
60. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні. -К.: Університет “Україна”, 2011. -157 с.
61. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. -К.: МАУП, 2004. -432 с.
62. Куян І. Конституційний процес як засіб забезпечення суверенітету в Україні. -Право України. -2014. -№ 7. -С. 55–63.
63. Любченко П. М. Компетенція суб’єктів місцевого самоврядування. -Х.: Модель всесвіту, 2001 -224 с.
64. Малишко М.І. Конституційні основи територіального устрою України. 2-е видання, доповнене. -К.: УНА, 2007. -52 с.
65. Марцеляк О.В. Статус префектів Франції: законодавче регулювання та практика функціонування. -Малий і середній бізнес (право, держава, економіка).- 2015. -№ 3–4 (62–63). – С. 56–69.
66. Медушевский А. Конституционные революции в России ХХ века: сравнительный анализ. URL: http://magazines.russ.ru/nz/2005/6/me7-pr.html
67. Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. -М.: Российская энциклопедия, 2007. -176 с.
68. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты : курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
69. .Мирошниченко Е. Шаги к самоуправлению. -Народный депутат.- 1992. -№ 17.- С. 48–51.
70. Місцеве самоврядування в Іспанії. Нотатки щодо парламентських повноважень стосовно територіальної організації. URL: http://www.pdp.org.ua/index.php?option
71. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. -К.: Юрінком Інтер, 2001. -352 с.
72. О местном самоуправлении: Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. URL: www3.lrs.lt
73. Орзіх М. Конституційна модернізація та реформування: методологія співвідношення та науково-прикладне значення. -Право України. -2012. -№ 8.- С.43–49.
74. Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине: учеб. пособие.- О.: Юрид. л-ра, 2003. -123 с.
75. Пігуль Н.Г., Люта О.В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. -Гроші, фінанси, кредит. -2016. -Вип. 9. -С. 684– 688.
76. Порівняльне правознавство: підручник / за ред. В.Д. Ткаченка. -Х.: Право, 2003. -274 с.
77. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. -Відомості Верховної Ради. -2015. -№ 13. -Ст. 91.
78. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97- %D0%B2%D1%80
79. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України вiд 15.07.1997 № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 38. Ст. 249.
80. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р. URL: zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/900-2009-p.
81. Резник Ю.М. Социальная инженерия: предметная область и границы применения. Социологические исследования. 1994. № 2. С. 87–96. URL: http://ecsocman.hse.ru/text/18570750/
82. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / упоряд.: В. Яцюк, О. Матвіїшин, В. Новик та ін.- К.: Геопринт, 2005. - 238 с.
83. Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід / за ред. І.О. Кресіної, НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. -К.: Логос, 2011. -399 с.
84. Саликов В.С. Конституционный процесс как элемент процесса развития государства и права отдельной страны. -Конституционное и муниципальное право.- 2009. -№ 6.- С.7–13.
85. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. -Стратегічні пріоритети. -№ 4 (9), 2008.- С. 159–164.
86. Як провели реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у Латвії. URL:https://www.csi.org.ua/articles/yak- provely-reformu-administratyv№-t/
87. Acte III de la decentralisation: la reforme pas a pas. URL: http:// www.cnfpt.fr/sites/default/files/dossier\_documentaire\_ateliers\_des\_territoires\_№u vel\_acte\_decentralisation\_atelier\_montpelliers\_21.02.13\_int\_ext.pdf (Last accessed: 16.03.2017).
88. Dejero F. La revision des constitutions dans les etats africains francophones. Esguisse de bilan Revue de droit public et de la science politique en France et a I’etranger. -T. 108. P., -1992. -P. 134.
89. European Charter of Local Self-Government (1985). URL: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm
90. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 18 May 2014). URL: https://www.admin.ch/ch/e/rs/101/
91. The size of municipalities, effi ciency and citizen participation. Local and regional authorities in Europe. № 56. Strasbourg: Council of Europe Press, 1995. -230 p.
92. The system of the local governments in Poland. Research paper. 2013. № 6. URL: http://www.amo.cz/editor/image/produkty1\_soubory/rp\_par-in-ua-and- by\_2013\_3\_poland.pdf t3c5s2sba120