**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

Конституційного і трудового права

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(повна назва кафедри)

**Кваліфікаційна робота**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_магістр\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(рівень вищої освіти)

на тему\_\_\_\_\_\_\_\_\_Конституційно-правовий механізм добровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Виконав: студент магістратури, групи\_\_\_\_\_\_

спеціальності

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_081 право\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(шифр і назва спеціальності)

Генова А.В.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(ініціали та прізвище)

Керівник \_\_\_\_\_\_\_\_Верлос Н.В., доцент кафедри конституційного та трудового права, к.ю.н.\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя – 2019

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Кафедра\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Рівень вищої освіти\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Спеціальність \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(шифр і назва)

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_\_року

**З А В Д А Н Н Я**

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(прізвище, ім’я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

керівник роботи \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_,

(прізвище, ім’я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_року №\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Строк подання роботи \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
2. Вихідні дані до роботи \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Консультанти розділів роботи

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посада  консультанта | Підпис, дата | |
| завдання  видав | завдання  прийняв |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Дата видачі завдання\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

Студент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

**ВІДГУК**

на кваліфікаційну роботу слухача магістратури спеціальності 081 «Право» денної форми здобуття освіти юридичного факультету

Генової Аліни Вікторівни

на тему: «Конституційно-правовий механізм добровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади»

Кваліфікаційна робота Кирєєвої Оксани виконана у відповідності до усіх вимог, що пред’являються до подібного виду робіт.

Відзначено що реформування місцевого самоврядування є одним із пріоритетних завдань розвитку української державності у сучасних умовах. Прагнення України стати повноцінним членом європейського співтовариства та подальший розвиток як правової держави неможливий без розвитку територіальних громад.

Наголошено, що місцеве самоврядування – одна з основ конституційного ладу.

Визначено, що вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів територіальних громад та держави потрібно на рівні повноцінних партнерів.

У роботі проаналізовано стан і тенденції розвитку місцевого самоврядування, розглянуто теоретичні та методологічні аспекти територіальної громади як особливої форми публічної влади, конституційно-правової, територіально-функціональної системи, визначено особливості складання статуту громади, представлено зарубіжний досвід територіальної організації місцевого самоврядування. Окреслено, що за допомогою правових актів регулюється велика група муніципальних відносин майже в усіх сферах життєдіяльності громади, а статут територіальної громади має стати основним локальним нормативним актом самоорганізації населення.

Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що дана кваліфікаційна робота має певну наукову цінність, виконана на належному науковому рівні і тому має бути допущена до захисту в ЕК і заслуговує на високу оцінку.

Доцент кафедри конституційного

та трудового права Н.В. Верлос

РЕЦЕНЗІЯ

на кваліфікаційну роботу слухача магістратури спеціальності 081 «Право» денної форми здобуття освіти юридичного факультету

Генової Аліни Вікторівни

на тему: «Конституційно-правовий механізм добровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади»

Робота присвячена комплексному аналізуконституційно-правового механізмудобровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади.

У роботі проаналізовано стан і тенденції розвитку місцевого самоврядування, розглянуто теоретичні та методологічні аспекти територіальної громади як особливої форми публічної влади, конституційно-правової, територіально-функціональної системи, визначено особливості складання статуту громади, представлено зарубіжний досвід територіальної організації місцевого самоврядування.

Автор успішно справився з поставленою метою. Дослідження має достатню наукову, нормативну базу, ґрунтується на необхідній методологічній основі. При написанні роботи досліджено достатню кількість нормативно-правових актів, наукової літератури, журнальних статей та статистичних даних, що дозволило всесторонньо розкрити тему.

Висновки, які були зроблені в результаті проведеного дослідження є логічними й аргументованими, мають як теоретичну, так і практичну значимість. Структура роботи обумовлена її змістом, є логічною, що дозволяє поступово виконати поставлені завдання і досягти мети дослідження.

Доктор юридичних наук, професор кафедри

конституційного та трудового права Г.С. Журавльова

РЕФЕРАТ

Генова А.В. Конституційно-правовий механізм добровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади. – Запоріжжя, 2020. – 94 с.

Кабінет міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Уряд визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому.

Розбудова сучасної системи місцевого самоврядування, зокрема шляхом консолідації територіальних громад, на принципах децентралізації повноважень, субсидіарності, деконцентрації ресурсів, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів потребує дальшого вдосконалення чинного законодавства та комплексних підходів до вирішення актуальних питань забезпечення життєдіяльності об’єднаних територіальних громад у всіх сферах суспільного життя.

Об’єктомроботи є суспільні відносини, в сфері децентралізації публічної влади.

Предметом роботи єконституційно-правовий механізм добровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади.

Метоюдослідження комплексне дослідження та детальний аналіз конституційно-правового механізмудобровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади.

Методологічну основу роботи складають загально-наукові принципи і підходи та спеціально-наукові методи пізнання, що дають змогу ясніше усвідомити сутність та проблематику кваліфікаційної роботи.

Сформульовано висновок про те, що подальше реформування конституційних основ місцевого самоврядування та утвердження проєвропейської моделі місцевого самоврядування в Україні потребує реалізації потенціалу локальної демократії та законодавчого забезпечення її основних форм і видів з урахуванням позитивного досвіду розвитку місцевого народовладдя в державах-учасницях ЄС. Це значить, що нагальним завданням законодавця на сьогодні є прийняття законів України «Про місцеві референдуми» та «Про форми місцевої демократії».

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ОБ’ЄДНАНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, ПУБЛІЧНА ВЛАДА.

SUMMARY

Genova A.V. Constitutional and legal mechanism of voluntary association of territorial communities in the conditions of decentralization of public power. – Zaporizhia, 2020. – 94 p.

The Cabinet of Ministers of Ukraine approved the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020. The strategy defines the goals of national regional policy and the main tasks of central and local executive and local self-government bodies aimed at achieving these goals, and also provides for the coherence of national regional policy with other state policies aimed at territorial development.

The government has identified support for decentralization reform in Ukraine as one of its priorities, which will promote the development of local self-government and economic development of the country as a whole.

Building a modern system of local self-government, in particular through consolidation of territorial communities, on the principles of decentralization of powers, subsidiarity, deconcentration of resources, harmonization of national, regional and local interests requires further improvement of the current legislation and comprehensive approaches to all relevant issues. spheres of public life.

The object of work is public relations, in the sphere of decentralization of public power.

The subject of the work is the constitutional and legal mechanism of voluntary unification of territorial communities in the conditions of decentralization of public power.

The purpose of the study is a comprehensive study and detailed analysis of the constitutional and legal mechanism of voluntary association of territorial communities in the conditions of decentralization of public power.

The methodological basis of the work is the general scientific principles and approaches and the special scientific methods of cognition, which make it possible to become more aware of the nature and problems of qualification work.

The conclusion is formulated that further reform of the constitutional foundations of local self-government and the establishment of a pro-European model of local self-government in Ukraine requires the realization of the potential of local democracy and legislative support for its basic forms and types, taking into account the positive experience of local government development in the EU member states. This means that the urgent task of the legislator today is to pass laws of Ukraine “On Local Referenda” and “On Forms of Local Democracy”.

DECENTRALIZATION, CONSTITUTIONAL-LEGAL MECHANISM, LOCAL SELF-GOVERNMENT, UNITED TERRITORIAL COMMUNITY, PUBLIC AUTHORITIES.

ЗМІСТ

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

ВСТУП………………………………………………………………………..10

РОЗДІЛ 1. ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА………..

РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА……….44

2.1Правовий статус територіальної громади ……………………….44

2.2Питання децентралізації публічної влади в Україні.....................53

2.3Концепція реформи………………………………………………..58

2.4 Особливості механізму добровільного об’єднання територіальних громад………………………………………………..75

ВИСНОВКИ…………………………………………………………………79

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…………………………………....86

# ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЄС Європейський Союз

ОТГ Об’єднанані територіальні громади

РДА Районні державні адміністрації

ЦВК Центральна виборча комісія

п. пункт

ст. стаття

# 

# 

# РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми*. Кожен мешканець села чи міста має право на сучасну медицину й освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання знаходяться близько. Найближчою до людей владою є органи місцевого самоврядування: сільські, селищні міські ради та їхні виконкоми. Отже, саме вони повинні мати широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність.

Для цього в Україні відбувається децентралізація –  передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування.

Уряд визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Очікується, що 2020 рік стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об’єднатися, а отже стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров’я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Для запровадження оптимального рівня децентралізації, враховуючи досвід європейських держав, необхідне проведення низки реформ: політичної, адміністративної, реформи фінансової системи, судової реформи, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади. Крім цього, правила вимагають реорганізації деяких органів виконавчої влади; скорочення керівного апарату, дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації і водночас – протидії тискові з боку політиків.

Умовою успішного становлення децентралізації є синхронне впровадження перелічених реформ.

*Об*’*єктом* роботи є суспільні відносини, в сфері децентралізації публічної влади.

*Предметом* роботи єконституційно-правовий механізм добровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади.

*Метою* дослідження комплексне дослідження та детальний аналіз конституційно-правового механізмудобровільного об’єднання територіальних громад в умовах децентралізації публічної влади**.**

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі задачі:

– систематизувати основні стандарти місцевого самоврядування, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних угодах і документах, як базис конституційних основ місцевого самоврядування для України;

– виявити й охарактеризувати пріоритетні реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в 2019 році та наступних роках;

– визначити стан і перспективи розвитку системи конституційних форм реалізації місцевої демократії в Україні;

– визначити сучасні тенденції децентралізації місцевого самоврядування та утвердження ОТГ в Україні з урахуванням позитивного досвіду проведення аналогічних конституційних реформ у державах-учасницях ЄС;

– розробити й обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення конституційних основ місцевого самоврядування України, моделі її організації та функціонування, з урахуванням конституційних моделей місцевого самоврядування в державахучасницях ЄС.

*Стан наукової розробки*. Ряд вітчизняних науковців досліджували проблеми децентралізації та становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні, серед яких варто виділити таких, як: О.В. Батанов, Т.М. Барановська, П.Д. Біленчук, В.І. Борденюк, Ю.П. Битяк, А.Й. Бучинська, В.І. Гладій, І.П. Голосніченко, Ю.В. Делія, П.В.Діхтієвський, Є.І. Джумурат, І.В. Дробуш, Я.В. Журавель, В.М. Кампо, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Н.М. Кондрацька, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, О.В.Кузьменко, В.С. Куйбіда, П.М. Любченко, І.Л. Охоцький, В.В. Тісногуз, С.В. Шевчук, та ін.

Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю. Дехтяренка, В. Кравченка, О. Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М. Баймуратовим, П. Біленчуком, А. Коваленком, М. Корнієнком, В. Кравченком, О. Cерьогін, М. Орзіхом, В. Погорілком, М. Пухтинським, О. Сушинським та ін.

У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В. Борденюк, І. Дробот, В. Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С. Саханенко, В. Шарийта та ін., а його управлінський аспект – В. Авер’янов, П. Ворона, В. Куйбіда, Р. Плющ, П. Покатаєв, В. Толкованов, Ю. Шаровта. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В. Бабаєв, О. Бобровська, В. Вакуленко, О. Васильєва, І. Дегтярьова, О. Ігнатенко, Т. Кравченко, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, М. Орлатий, В. Удовиченко та ін.

Проте загалом ця проблематика в науковій літературі залишається недостатньо дослідженою, зокрема це стосується реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Враховуючи вищенаведене, постає питання необхідності вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, викликаного трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, впровадженням конструктивного соціального партнерства між центром та територіями.

*Опис проблеми, що досліджується*. Необхідність децентралізації публічної влади та формування дієздатного інституту місцевого самоврядування особливо актуалізується у контексті сучасних євроінтеграційних процесів. Європейський вибір проголошено основним стратегічним напрямом розвитку України. Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація є провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики й конституційно-правового регулювання у державах-учасницях ЄС. У світі все більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм.

До основних завдань, що лежать в основі децентралізації варто віднести такі:

– передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;

– чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;

– посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою.

Одне із найважливіших питань децентралізації таке: до якої межі і за якими саме повноваженнями може здійснюватися децентралізація. Тут не можна обійтися без розгляду такого важливого терміна, як субсидіарність.

Принцип субсидіарності пронизує всю політичну систему Європейського Союзу і є одним із його основоположних принципів. І хоча цей принцип у різних країнах тлумачать по-різному, суть цих тлумачень зводиться до того, що політична влада повинна втручатися лише тоді, коли суспільство та інші групи, які його складають, зокрема місцева громада, не можуть забезпечити різноманітні потреби.

Цей принцип передбачає вирішення питань на тому рівні, на якому вони виникають, а публічні послуги мають надаватися тими органами та тим рівнем влади, який є найближчим до споживача. Як зазначається у юридичній літературі, виникнення принципу субсидіарності пов’язане з формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного управління, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом – не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому.

За допомогою принципу субсидіарності можливе створення ефективного механізму вирішення конфліктів між наднаціональним рівнем влади, провідниками якої виступають інститути ЄС, і державною владою деяких країн – членів ЄС.

Особливе значення для принципу субсидіарності має п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року, згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Це положення є відтворенням принципу законності, тобто уповноваження органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах закону. Надання цих повноважень іншому органу має проводитися з урахуванням характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності. Зокрема, у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено: «Муніціпальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянами».

Субсидіарність розглядають ще й як взаємодоповнюючу діяльність різних рівнів влади та управління. Так, наприклад, Б. Крилов визначає субсидіарність як принцип співробітництва та взаємодопомоги, зазначаючи, що субсидіарність (взаємодоповнюваність) відбувається лише тоді, коли один владний рівень (федеральний чи регіональний) у розв’язанні завдань, що в межах його повноважень, потребує додаткових владних ресурсів другого рівня. Таким чином, вважає він, субсидіарність – це не принцип розподілу компетенції, а принцип співпраці, що доповнює розподіл повноважень між державними органами добровільною співпрацею і взаємодопомогою.

На нашу думку, субсидіарність – це делегування функцій, відповідальності та компетенції рівню влади, який найближче знаходиться до громадян та найбільше відповідає автономному розв’язанню їх потреб.

Реалізація принципу субсидіарності в Україні в контексті проведення реформи децентралізації передбачає вирішення таких проблем:

– Розподіл повноважень між органами самоврядування різних рівнів, органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

– Максимальне наближення процесу прийняття рішень до громадян.

– Забезпечення взаємодії і співробітництва між різними видами влади.

– Забезпечення участі органів місцевого самоврядування у визначенні їх власних повноважень.

– Законодавче надання можливості органам місцевого самоврядування проявляти ініціативу у вирішенні питань місцевого значення.

– Створення дієвих механізмів захисту прав місцевого самоврядування в судовому порядку.

Як зазначає А. Ткачук, «цей принцип було піднесено до рангу конституційної норми в континентальному федералізмі, узасаднюючи процес децентралізації повноважень публічної влади і розширення можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень. Принцип субсидіарності застосовується як політична і організаційна норма Європейського Союзу (ст. 3b Маастрихтського договору), згідно з яким політичні рішення повинні прийматися на рівні, найближчому до громадян, проте достатньому для їх ефективного виконання. Зрозуміло, що на практиці знаходження оптимального розташування осередку прийняття рішень може бути наслідком певних домовленостей між центром та нижчими рівнями влади».

Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Крім цього, ця стаття містить ще один важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади: «Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосувати свою діяльність до місцевих умов».

З 2014 року в нашій країні здійснюється децентралізація та реформа місцевого самоврядування, яка полягає передусім у зміні системи адміністративно-територіальних одиниць базового рівня через об’єднання територіальних громад.

Перші вибори та утворення об’єднаних територіальних громад (ОТГ) відбулися у 2015 році. Відповідно до вимог Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. №157-VIII було проведено перші вибори та переведено на прямі міжбюджетні відносини 159 об’єднаних територіальних громад. У 2016 році проведено перші вибори ще у 208 ОТГ, що у 1,3 рази більше ніж у попередньому році. При цьому в 183 ОТГ перші вибори відбулися лише у грудні 2016 року, що пов’язано із виділенням бюджетних коштів на їх проведення аж 3 жовтня. Отже, протягом 2015-2016 рр. було утворено 366 ОТГ, в яких об’єдналося 1738 сільських, селищних, міських територіальних громад (майже 16% від загальної їхньої кількості на початок реформи), де проживає 3 183 388 осіб, що складає близько 7,5% від загальної чисельності населення України.

Кількість об’єднаних територіальних громад у 2015-2016 рр. була б більшою, якби Центральна виборча комісія не вважала відсутніми правові підстави для призначення перших виборів у об’єднаних територіальних громадах, утворюваних на базі територіальних громад із суміжних районів та навколо міст обласного значення, у зв’язку з необхідністю попередньої, на її думку, зміни меж таких районів та міст обласного значення.

Розбудова сучасної системи місцевого самоврядування, зокрема шляхом консолідації територіальних громад, на принципах децентралізації повноважень, субсидіарності, деконцентрації ресурсів, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів потребує дальшого вдосконалення чинного законодавства та комплексних підходів до вирішення актуальних питань забезпечення життєдіяльності ОТГ у всіх сферах суспільного життя.

Серед головних питань, які потребують законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ, можна виокремити:

– врегулювання питання зміни меж районів у разі об’єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах;

– визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ;

– передачу земель державної власності за межами населених пунктів у

власність ОТГ та визначення порядку такої передачі;

– наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів;

– вирішення питання розроблення містобудівної документації для ОТГ (схем планування території ОТГ), надання відповідних повноважень ОТГ;

– визначення механізмів здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, зупинення рішень зазначених органів з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду;

– удосконалення конституційно-правового статусу старости селища, села.

Зазначимо, що, з метою прискорення вирішення вказаних питань, розпорядженням № Кабінету Міністрів від 22.09.2016 р. № 688 затверджено оновлений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Крім того, Указом Президента України від 07.12.2016 р. №545 підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік, а Уряду доручено затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об’єднання територіальних громад.

Реформа децентралізації належить до найбільш успішних реформ в Україні.

Але проект закону щодо внесення змін до Конституції, які необхідні для повномасштабного проведення реформи, з кінця 2015 року заблокований парламентом, зокрема й тому, що реформа має поширюватися і на Східну Україну.

Крім того, реформа задовольняє не всіх представників регіональної державної адміністрації (наприклад, губернаторів), оскільки вони остерігаються зменшення власного впливу внаслідок запланованої передачі повноважень регіональним та місцевим органам виконавчої влади (місцевий парламент, ради).

У такий спосіб реформа місцевого самоврядування в Україні, де-факто, відбувається насамперед на рівні громад, де з 2015 року проходить добровільне об’єднання невеликих територіальних одиниць та здійснюється загальна перебудова місцевого самоврядування. Нині вже є помітні успіхи, а саме: значне збільшення фінансового забезпечення та повноважень місцевих органів (наприклад, у сферах місцевої інфраструктури, освіти, охорони здоров’я).

Однак для успішного функціонування громад необхідні подальші (конституційні) зміни законодавства, оскільки залишається нечіткість розподілу повноважень між органами виконавчої влади та представниками центральної державної адміністрації в областях та районах, яка має сильний вплив на діяльність місцевих органів. Виникають сумніви стосовно того, що з боку центральної влади у Києві напередодні президентських і парламентських виборів у 2019 році були зроблені кроки у цьому напрямку. Зокрема, президент Порошенко доводив, що через нещодавню ініціативу своєї партії БПП (9 листопада 2017 року був схвалений закон про політичне призначення губернаторів президентом) він хотів зберегти свій вплив на регіони. Перешкоди на шляху втілення реформи показують, наскільки політично вибухонебезпечною є реформа децентралізації – оскільки, з одного боку, вона торкається конфлікту у Східній Україні, а з іншого ̶ зачіпає загалом «стару систему» структур державної влади.

Реформа децентралізації загалом стоїть на політичному порядку денному ще з вересня 1997 року, коли український парламент ратифікував «Європейську хартію місцевого самоврядування». Потім різні уряди безуспішно намагалися зрушити з місця всеохоплюючу реформу децентралізації або ж навіть здійснювали кроки у протилежному напрямку. Ідея такої реформи, зрештою, знову була підхоплена у контексті «Євромайдану» у 2014 році.

1 квітня 2014 року уряд схвалив «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади України». Це передбачає:

1) реформу територіальної організації владних структур,

2) реформу місцевого самоврядування,

3) фіскальну децентралізацію.

Повномасштабне втілення цих заходів обумовлюється прийняттям законодавчих змін на конституційному рівні. Але відповідний законопроект уже понад два роки завис у парламенті, зокрема тому, що його дія має поширюватися і на Східну Україну, у зв’язку з чим з боку критиків лунають голоси, що начебто це слугуватиме підтримці сепаратизму. Після того як 31 серпня 2015 року цей законопроект був 265 голосами, зокрема за підтримки партій «Блок Петра Порошенка» та «Народний фронт», – прийнятий у першому читанні, внаслідок посилань на Східну Україну, що містилися в законопроекті, перед будівлею парламенту відбулися демонстрації із застосуванням сили, внаслідок чого загинули троє людей. Вже наприкінці 2015 року стало зрозумілим, що необхідні дві третини голосів для другого читання зібрати не вдасться.

Однак процес реформування вдалося успішно розпочати влітку 2015 року через об’єднання громад, оскільки воно не потребує внесення змін до Конституції.

Ця територіальна реформа, яка фактично лише створює передумови для делегування повноважень та надання ресурсів потужним органам місцевого самоврядування, передбачає, що колишня, швидше хаотична, територіальна система (наприклад, немає чіткого визначення адміністративно-територіальної одиниці на рівні громади) буде замінена триступеневою системою, яка охоплює області, райони та територіальні громади (об’єднані територіальні громади). ОТГ створюються через добровільне об’єднання міст, селищ та сіл і заміняють маленькі громади (які часто складаються з одного або декількох сіл).

Мета територіальної реформи полягає в тому, щоб підвищити фінансову автономію та рівень самоврядування ОТГ. У результаті цієї реформи ОТГ мають отримати повноваження щодо ухвалення рішень, які раніше приймалися лише на рівні областей. З більш ніж 12 тисяч колишніх невеликих територіальних одиниць до цього часу 3 106 об’єдналися у 614 ОТГ. Процес об’єднання має завершитися до кінця 2018 року, і нова територіальна структура на найнижчому рівні охоплюватиме від 1 200 до 1 500 територіальних громад.

Більший бюджет та більше повноважень щодо прийняття рішень для ОТГ: виграють від територіальної реформи насамперед невеликі міста та селища у сільській місцевості, які через об’єднання з більшими, потужнішими населеними пунктами зможуть отримувати вищі податкові надходження та субвенції з Києва. Бюджетний та податковий кодекси було адаптовано таким чином, щоб ОТГ могли самостійно збирати і розпоряджатися податками, за рахунок чого має посилитися фінансова автономія ОТГ. Водночас така автономія дозволятиме місцевим органам самостійно подавати центральному уряду (через області) заявки на проекти і потім виконувати їх (наприклад, щодо «публічних послуг» (водопостачання, утилізація відходів), а також у сфері інфраструктури та розвитку місцевої економіки), що вже зараз призвело до покращення надання послуг та місцевої інфраструктури (наприклад, ремонт шкіл та спортивних майданчиків). Крім того, територіальна реформа має потенціал сприяння розвитку місцевої економіки та створення інвестицій. Місцеві підприємства в ОТГ виграють від зменшення адміністративних перепон, оскільки матимуть змогу отримувати дозволи лише від однієї інстанції (ради ОТГ), тоді як раніше необхідно було звертатися до багатьох органів на різних рівнях, що сприяло корупції.

Згідно з опитуванням населення, проведеним у 2016 році, 46% опитаних позитивно сприйняли реформу. Особливо підкреслювалося при цьому покращення місцевої інфраструктури та надання адміністративних послуг загалом.

Відсутність консенсусу стосовно законопроекту про децентралізацію: необхідна в парламенті більшість у дві третини голосів, яка дала б можливість внесення змін до Конституції на користь широкого пакету законів про децентралізацію, нині є неможливою внаслідок розбіжних інтересів політичних партій та недостатньої підтримки суспільства. Основним каменем спотикання у законопроекті щодо внесення змін до Конституції стало окреме положення стосовно Сходу України (див.ст. 144 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 року: «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом»). Проти нього виступають, зокрема, партії націоналістичного спрямування («Батьківщина, «Самопоміч», «Радикальна партія»), оскільки вони вбачають у децентралізації у Східній Україні передумови для сепаратистських тенденцій, які можуть виникнути і в інших частинах країни.

Спротив представників регіональних державних адміністрацій: із запланованою передачею регіональних владних повноважень новостворюваним виконавчим комітетам регіональних та районних парламентів зменшуватиметься вплив представників обласних державних адміністрацій. Дехто з них (насамперед, губернатори) та впливові особи, що мають ділові інтереси на місцях, намагаються саботувати цей новий перерозподіл повноважень як у парламенті, так і поза ним.

Це стосується і їхньої відмови від введення посади «префектів», яка передбачається реформою децентралізації. Останні – за французькою системою – мають замінити в усіх областях та районах губернаторів (голів державних адміністрацій) і виконувати суто наглядові функції.

9 листопада 2017 року цей спротив став помітним і з боку Блоку Петра Порошенка, коли парламент 234 голосами ухвалив законопроект щодо вже чинних повноважень президента робити політичні призначення губернаторів. Цей законопроект суперечить, з одного боку, ухваленому в травні 2016 року закону про державну службу, згідно з яким губернатори мають обиратися на посаду конкурсною комісією за результатами тестування. З іншого боку, він містить небезпеку підриву однієї з головних цілей децентралізації – принципу субсидіарності. Крім того, його критики вбачають у законопроекті спробу президента зберегти свій вплив у регіонах напередодні виборів президента в 2019 році. Саме ця ініціатива викликає сумніви стосовно того, чи готове керівництво у Києві до повномасштабного здійснення реформи децентралізації.

Недостатня функціональна спроможність об’єднаних громад: слабка потужність ОТГ призводить до того, що нові повноваження (фінансова автономія та самостійне управління проектами) виконуватимуться недостатньою мірою. Так, наприклад, надлишок субвенцій з Києва часто в кінці року повертатиметься до державного бюджету. Тому і надалі залишається важливою підтримка розбудови можливостей громад з боку міжнародних донорів (наприклад, передача ноу-хау при підготовці та виконанні проектів). Крім того, місцеві органи інколи ухвалюють рішення, які виходять за межі їхніх повноважень. Новий місцевий механізм нагляду за громадами міг би вирішити цю дилему.

Перешкоди в імплементації реформи показують, наскільки політично вибухонебезпечною є реформа децентралізації – тому що, з одного боку, вона торкається конфлікту у Східній Україні, а з іншого вона зачіпає загалом «стару систему» структур державної влади.

Згідно з аналітичною доповіддю «Створення об’єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017» станом на початок квітня 2018 р. в ході реформи децентралізації створено 725 об’єднаних територіальних громад. У 40 з них призначені перші вибори на 29 квітня 2018 року, ще 20 очікують рішення ЦВК на призначення перших місцевих виборів.

Реформа, яку спочатку мало хто з політиків сприймав всерйоз, на диво вистояла і показує гарну динаміку та має всі шанси на успіх у 2018-2019 рр.

Унікальність цієї реформи в тому, що вона експериментально впроваджується у правовій рамці – «добровільність» і в тому, що її недруги знаходяться у самій владі.

Проти реформи часто виступають мери великих міст, аграрне лоббі, народні депутати на своїх виборчих округах, голови райдержадміністрацій, а подекуди і голови облдержадміністрацій. Однак на кінець 2017 року рубікон по суті було перейдено. І надалі з реформою децентралізації радше асоціюватиметься успіх голів громад, експертів, окремих політиків і міжнародних партнерів-донорів.

Але залишаються і виклики. Немає чіткого сценарію формування об’єднаних територіальних громад, а також його альтернативи. Не визначені часові рамки завершення процесу добровільного об’єднання. Величезна кількість потенційно неспроможних громад або таких, яким для подальшого розвитку не вистачає населення (серйозна демографічна криза). Глибокі конфлікти між головами ОТГ і головами РДА у своїх районах. Дуже рідко можна спостерігати синхронні ініціативи різних міністерств у впровадженні реформ. Мінрегіон по суті на 2-3 роки випереджає інші урядові установи в темпах реформи:їм вдалося залучити й ідеологів змін, які формують філософію реформи, і, закумулювавши ресурси міжнародних партнерів-донорів, створити команду, яка на практиці впроваджує зміни в областях.

За останні два роки термін «децентралізація» вже став звичним для українців, хоча до сих пір викликає бурхливі дискусії. Оптимісти бачать у ній шанс для демократичного розвитку і відходу від «совка», натомість песимісти наполягають на децентралізації корупції й потенційній появі регіонального сепаратизму, який може спричинити реформа децентралізації.

Децентралізація – гнучкий і поліфункціональний термін. Науковці та експерти визначають і розкривають його по-різному. У різних державах Європи і світу були проведені зовсім неспівмірні децентралізаційні реформи. Деякі уряди проводили її на виконання умов Світового банку чи МВФ, десь цього вимагала опозиція, десь це було просто модно. Але є одне важливе правило: за укріпленням місцевих органів влади повинно йти підсилення демократичних процедур у місцевих громадах. А також необхідно відрізняти делегування влади на рівнях районних чи регіональних адміністрацій від децентралізації.

Спрощене уявлення про децентралізацію може виявитися міфом з ряду причин. По-перше, це дуже складний процес, який необхідно ретельно запроектувати з урахуванням всіх місцевих особливостей, з проведенням краштестів і критичного моделювання наслідків реформістських законопроектів ще до їх запровадження, а не сліпо копіювати окремо взятий досвід. Тому що спрощене уявлення про децентралізацію лише підсилить корупцію на місцях. Так відбувається, коли уряд виділяє кошти громадам, але при цьому не підсилюються демократичні процедури в місцевих радах. Тому що люди не знають про передані їм на місця повноваження і не висувають до влади жодних вимог. Потрібно створювати ситуацію, коли місцевих чиновників думка їх виборців буде хвилювати набагато більше ніж те, що скажуть люди з обласної адміністрації. А обов’язки і повноваження повинні розподілятися ефективно. Україна першою на пострадянському просторі, якщо не брати до уваги країни Балтії, зважилася на здійснення реформи децентралізації. Попри досить просту ідею, для проведення реформи децентралізації була потрібна неабияка політична воля, оскільки дуже важко віддавати владу, та й ще органам місцевого самоврядування, фактично виводячи їх з-під пильного ока держави і роблячи місцеве самоврядування дійсно самоврядним.

Всупереч поширеній досі на Заході думці, ні ідея, ні проведення децентралізації не пов’язані безпосередньо з постмайданною європеїзацією України в цілому або з Угодою про асоціацію з ЄС зокрема. Вона тим більше не є результатом Мінських угод, як часто вважають різні закордонні оглядачі. Навпаки, реорганізацію місцевого самоврядування в Україні, яка триває вже три роки, гаряче обговорювали, ретельно планували та безуспішно намагалися провести задовго до Революції Гідності 2013-2014 років.

У 2005 році, після Помаранчевої революції, був розроблений законопроект про нову адміністративну й територіальну систему України. У 2009 році українська влада затвердила так звану Концепцію реформування місцевого самоврядування, але вже через рік реалізація цього проекту зупинилася. 1 квітня 2014 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Основною мотивацією багаторічних суперечок і початку цієї далекосяжної реформи 1 квітня 2014 року була надзвичайна концентрація повноважень і ресурсів у центрі. У Концепції було зазначено, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства.

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

Серед проблем, які потребують ефективного та швидкого розв’язання, було визначено: «погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власній делеговані повноваження; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст); неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень; корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансовоматеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування».

Власне, на вирішення цих проблем і спрямована реформа децентралізації.

Фактично відлік реформи децентралізації почався 5 лютого 2015 року, коли були прийняті два базові для цієї реформи закони, а саме: Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. №156-VIII та Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. №157-VIII. Якщо перший закон має значною мірою концептуальне значення, то другий створив реальний механізм об’єднання територіальних громад, але майже відразу виявилося, що Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» не враховував значну кількість нюансів об’єднавчих процесів, що створило реальні проблеми на практиці. Частина недоліків була виправлена шляхом внесення змін та доповнень протягом 2015-2017 років, але деякі проблеми й досі залишаються невирішеними.

Першою з проблем законодавчого регулювання процесу об’єднання територіальних громад є проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення. Сутність цієї проблеми має подвійну природу. З одного боку, створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що здебільшого суперечить інтересам чинного депутатського корпусу та міських голів.

Механізм вирішення цієї проблеми досить простий і полягає у законодавчому визнанні територіальних громад міст обласного значення спроможними aпріорі, а відтак відкривається шлях утворення об’єднаних територіальних громад шляхом приєднання до міської територіальної громади громад навколишніх сільських або селищних громад. Власне цей механізм відображений у Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» за № 6466 від 18.05.2017, щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, який було схвалено Верховною Радою України у першому читанні 16 листопада 2017 року.

Він є суто технічним, бо виправляє помилку, допущену під час прийняття закону про добровільне приєднання громад, з якого випала норма, що дозволяла приєднуватись громадам до міст обласного значення за спрощеною процедурою.

Ця процедура у тому числі передбачає проведення виборів місцевих депутатів лише у громадах, що приєднуються.

Сама процедура приєднання громад до вже створеної ОТГ була законодавчо врегульована ще 17 березня 2017 р., коли Президент України Петро Порошенко підписав Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад" за № 4772. Цей закон надав змогу суттєво пришвидшити формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, бо значно спрощує процедуру добровільного об’єднання громад.

Відтак, за спрощеною процедурою до ОТГ тепер може приєднуватися громада, яка має з нею спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області відноситься до цього об’єднання. За спрощеною процедурою можна приєднуватися лише до ОТГ, визнаних Урядом спроможними.

У Законі йдеться, що Кабінет Міністрів може визнати ОТГ спроможною за умови її утворення навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом як адміністративний центр, а також якщо кількість населення ОТГ становить не менше половини кількості населення громад, які мали в перспективі увійти до такої ОТГ.

Отже, тепер громади можуть об’єднатися і отримати статус спроможної ОТГ, навіть якщо це об’єднання не на 100% відповідає перспективному плану. Громади, які не хочуть об’єднатися, тепер не стоятимуть на заваді тим, хто готовий розвиватися шляхом консолідації зусиль.

Щоб завершити процес безпроблемного функціонування таких ОТГ, Верховна Рада України 7 грудня 2017 року схвалила проект закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» за №7116 від 15 вересня 2017 р..

3 квітня 2018 року Верховна Рада України прийняла в другому читанні та в цілому законопроект №6466 щодо добровільного приєднання територіальних громад до міст обласного значення. Відтепер громади можуть за спрощеною процедурою приєднуватися до міст обласного значення.

Всього в Україні 187 міст обласного значення, три з них – Лиман, Балта і Біляївка – скористалися законом про добровільне об’єднання територіальних громад ще у 2015 році, коли в країні пройшли чергові місцеві вибори. Тоді ж навколо міст обласного значення було створено ще декілька ОТГ, але там Центральна виборча комісія не дозволила провести перші вибори через необхідність, на думку ЦВК, змін меж районів. Після цього великі міста залишилися поза процесом об’єднання громад. У них зникла мотивація до об’єднання і через позицію ЦВК, і через те, що голови міст, які тільки-но перемогли на виборах, не хотіли перевиборів.

Закон № 6466 тепер дозволяє містам обласного значення згуртувати навколо себе сусідні сільські та селищні ради і стати центром об’єднаної громади без зайвих бюрократичних процедур. Загалом це зняття останньої перепони для формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою. Тепер від активної позиції міст обласного значення залежить перспектива скорішого завершення процесу добровільного об’єднання громад.

Але зазначені вище проблеми виявилися далеко не головними. Більш проблематично виглядає відсутність бажання органів місцевого самоврядування міст обласного значення, зокрема й обласних центрів, приєднувати до себе кого-небудь. Міста від такого приєднання дійсно отримують додаткові проблеми у вигляді обов’язку турбуватися про розвиток навколишніх сіл та їх інфраструктуру, але досвід свідчить, що переважна більшість населення сільських територіальних громад, розташованих навколо великих міст, працює у цих містах і за рахунок сплати податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) фактично поповнює бюджет міста, а не своєї громади.

Тобто, використовуючи трудові ресурси навколишніх громад і формуючи своє благополуччя частково за їх рахунок, місто не має стосовно таких громад жодних зобов’язань, що є доволі несправедливим. З іншого боку, розуміючи необхідність об’єднання з міськими громадами, територіальні громади сіл висловлюють обґрунтовані побоювання стосовно того, що у разі приєднання вони взагалі не матимуть власного бюджету, а органи місцевого самоврядування міської громади не звертатимуть увагу на їхні проблеми.

Єдиним цікавим для міст моментом є можливість отримати в результаті приєднання до них навколишніх сільських територіальних громад нові земельні ресурси. Але і тут є перепони у вигляді чинного земельного законодавства, яке ще не пристосовано під потреби об’єднаних територіальних громад. Для реформаторів залишається загроза незавершеності реформи децентралізації доти, поки міста повністю не будуть включені в реформу, і не буде сформована нова територіальна основа під наступні місцеві вибори, які за Конституцією відбудуться у жовтні 2020 року. Тільки тоді вона стане незворотною. Для цього уряду, експертному середовищу та політикам потрібно рухатися дуже швидко і результативно.

Ще одним викликом для реформаторів є те, що у районах, де ОТГ утворено в межах усієї території, відбувається дублювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ, районних рад та РДА. Там одночасно функціонують райдержадміністрація та райрада із відповідними видатками на їх утримання, а також виконавчі органи ОТГ із визначеними законодавством повноваженнями та фінансуванням. Відповідні райради зазвичай приймають рішення щодо грошової оцінки землі та перерозподілу трансфертів із держбюджету. Райдержадміністрації також позбавлені переважної більшості повноважень, які за законом виконуються виконавчими органами ради ОТГ.

Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ і районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території ОТГ, що утворені в межах різних районів. Відповідно до Конституції, утворення, ліквідація, а також встановлення і зміна меж районів є повноваженнями Верховної Ради України.

Наразі Мінрегіон публічно озвучив чотири варіанти подальших дій, які може впроваджувати Верховна Рада України.

Перший – змінити адміністративно-територіальний устрій районного рівня в межах усієї країни або території окремих областей.

Другий – ліквідувати окремі райони, у яких всі територіальні громади об’єдналися.

Третій – законодавчо врегулювати та достроково припинити повноваження райрад у районах, де всі громади об’єдналися в одну ОТГ.

29 жовтня 2017 року завершився процес об’єднання 201 громади, а в 56 районів фактично змінилася їх територія. Кордони районів «розмито» остаточно.

Верховна Рада України 14 березня 2017 р. ухвалила закон № 5520 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», яким дозволила створювати об’єднані територіальні громади з рад, що знаходяться у різних суміжних районах без попередньої зміни їх меж. До прийняття цього закону ЦВК відмовляла таким громадам у проведенні перших виборів, вимагаючи, щоб Верховна Рада України попередньо внесла зміни у межі відповідних районів. Тепер межі районів не стоять на заваді, і ЦВК призначила вибори у 29 об’єднаних територіальних громадах, які створені з рад, що входять у різні суміжні райони.

Станом на квітень 2018 р. з 490 районів України:

– у 335 районах відбулося добровільне об’єднання тергромад – утворено 728 ОТГ;

– у 112 районах відбулося об’єднання більше 50% тергромад району;

– у 5 районах 5 областей об’єдналися всі тергромади району (Апостолівський Дніпропетровської, Оріхівський Запорізької, Горностаївський Херсонської, Летичівський Хмельницької, Куликівський Чернігівської);

– у 9 районах 8 областей – одна ОТГ утворена в межах усієї території району (Лиманська Донецької області, Народицька Житомирської, Великобілозерська, Чернігівська Запорізької, Біловодська Луганської, Подільська Одеської, Коломацька Харківської, Старосинявська Хмельницької, Сновська Чернігівської);

– у 4 районах 3 областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ (Брусилівський Житомирської, Золочівський Харківської, Куликівський, Срібнянський Чернігівської);

– 29 ОТГ 19 областей утворено в межах території 2 або 3 районів (ЛукМелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська – ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська Волинської, Любимівська Дніпропетровської, Глибочицька, Оліївська – Житомирської; Новобогданівська – Запорізької; Брошнів-Осадська – Івано-Франківської; Фурсівська – Київської; Помічнянська – Кіровоградської; Нижньодуванська – Луганської; Воютицька – Львівської; Маяківська, Цебриківська, Знам’янська – Одеської; Новогалещинська, Сенчанська – Полтавської; Демидівська – Рівненської; Верхньосироватська – Сумської; Хоростківська, Зборівська Тернопільської; Любимівська – Херсонської; Грицівська – Хмельницької; Зорівська – Черкаської; Холминська, Олишівська – Чернігівської).

Потрібно визнати, що реформа децентралізації методично і світоглядно підготовлена чи не найкраще з усіх запроваджених наразі реформістських ініціатив. Хоча й було допущено багато законодавчих помилок, та, очевидно, ніхто не очікував, що вона зайде так далеко, а сьогодні порядок денний для її завершення можна зрозуміти тільки з політичної логіки дій основних політичних гравців.

Навіть лідери парламентських груп і фракцій часто не розуміють, коли і чим ця реформа має завершитись. Поки що ясно одне: нові місцеві вибори у жовтні 2020 року повинні відбутися на новій адміністративно-територіальній основі.

Реформа якісно прокомунікована з населенням не була. Люди створювали об’єднані громади як своєрідні стартапи, ризикували, на початку багато хто не розумів обсягу повноважень і відповідальності, які реформа на них покладе. Слабка методична підготовка консультантів, відсутність простих друкованих пояснювальних матеріалів, мало інформації на центральних телеканалах, особливо в 2015-2016 рр. Слабка реакція уряду і президента на відвертих саботажників і ворогів реформи у виконавчій вертикалі влади. Проте варто відзначити, щ реформа була широко проговорена в експертному середовищі.

Другою відчутною проблемою, що виявилася вже у процесі створення об’єднаних територіальних громад, – проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об’єднаних громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214, спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ключовим моментом тут виявляється наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури. Фактично в процесі створення об’єднаних територіальних громад ми маємо справу з трьома видами спроможності.

– По-перше, це потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану.

– По-друге, це спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад».

– По-третє, це реальна спроможність, яка визначається вже після того, як об’єднана територіальна громада сформована і показує певні результати діяльності.

Як виявилося на практиці, потенціальна, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами. У таких громадах зазвичай до новоутворених органів місцевого самоврядування об’єднаної громади переходять працівники райдержадміністрацій і тим самим частково вирішується проблема управлінських кадрів місцевого рівня.

Натомість створення сільських об’єднаних територіальних громад навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів, відразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які були б здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню. Якщо обсяг фінансових ресурсів чи стан об’єктів інфраструктури може бути заздалегідь прорахований, то формування кадрових управлінських ресурсів у сільській місцевості є фактично непередбачуваним процесом. Натомість сильна управлінська команда є значною мірою запорукою успіху громади.

Перехід з 2019 року до адміністративного способу формування об’єднаних територіальних громад, з одного боку, має підштовхнути тих, хто вагався, поквапитись із добровільним об’єднанням до кінця 2018 року, а з іншого – вирішити проблеми з утворенням міських об’єднаних територіальних громад.

З точки зору необхідності реформування місцевих органів виконавчої влади одним з «вузьких» місць реформи децентралізації є відпрацювання моделі співвідношення місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні, і все більшої актуальності набуває проблема реалізації державної виконавчої влади на відповідних територіях, оскільки з розширенням повноважень місцевого самоврядування кардинально змінюються функції місцевих органів виконавчої влади і насамперед місцевих державних адміністрацій.

Якщо виходити з того, що головними завданнями держави є створення можливостей для реалізації її громадянами своїх прав та законних інтересів, а також забезпечення безпеки в усіх без виключення сферах суспільних відносин, то стає очевидним оптимальний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Створення можливостей для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів знаходить своє вираження у створенні системи надання різного роду публічних послуг (адміністративних, освітніх, медичних, соціально-культурних тощо). Ці функції мають бути притаманні здебільшого органам місцевого самоврядування і саме під ці послуги вони повинні формувати фінансові ресурси.

Водночас для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в об’єднаних територіальних громадах необхідно вирішити два вкрай важливих і пов’язаних між собою питання. Перше стосується передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управліннями земельним ресурсами, а друге – повноважень у сфері планування територій та містобудівної діяльності. Тільки за умови вирішення цих завдань, місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно місцевим самоврядуванням.

Крім цього, існує інша думка: враховуючи не завжди позитивні наслідки об’єднання територіальних громад в Україні, потрібна дискусія про альтернативні варіанти адміністративно-територіальної реформи з менш глибоким ступенем втручання. Такою альтернативою може бути розширення співробітництва між громадами на місцевому рівні; або можна запровадити функціональні реформи (перенесення функцій, що вимагають високої спеціалізації, на вищі рівні), або застосувати модернізацію системи управління в цілому (електронне врядування на вищих щаблях управління, найкращі практики у поєднанні з відповідними фаховими семінарами).

Децентралізація передбачає формування відповідального місцевого самоврядування. Без цього як окрема територіальна громада не може сформуватися як первинний суб’єкт місцевого самоврядування, так і народ у цілому не може стати реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, може призводити до позаправових або насильницьких форм вирішення політичних та інших проблем. Якщо система місцевого самоврядування не буде включати у себе ефективні механізми відповідальності, то вона, навіть за умовами реалізації усіх демократичних принципів, зведеться до формальної деконцентрації державної виконавчої влади. Більш того, неодмінно буде виключена сама можливість визначення такого способу владарювання, як місцеве самоврядування.  
 Розбудовуючи та удосконалюючи систему місцевого самоврядування, Україна йде шляхом, який до неї був пройдений багатьма розвиненими країнами світу. При цьому нині навіть в умовах глобалізації й об’єднання Європи кожна держава намагається зберегти власні традиції в проведенні регіональної політики.

Формуючи власну політику у відповідній сфері, Україна поряд із державами-членами ЄС, а також із країнами, які прагнуть із часом набути членство в Союзі, безумовно, повинна вивчати й використовувати досвід «старих членів» Європейського Союзу.

Розглянемо розповсюджені моделі місцевого самоврядування, які були сформовані в Європі, а потім у тому чи іншому вигляді були розповсюджені по всьому світі. Перша модель місцевого самоврядування – англосаксонська – була сформована у Великій Британії, а потім набула поширення в США, Канаді, Індії, Австрії. Її головними рисами вважаються такі: високий ступінь автономії на місцях; виборність; контроль; відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування; відсутність місцевих адміністрацій. Головний принцип цієї моделі – діяти самостійно в межах наданих повноважень законом, звичаєм, практики чи судового прецеденту.

Наступна модель місцевого самоврядування розповсюджена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія) та у більшості країн Латинської Америки й Близького Сходу. Її основними рисами є поєднання місцевого самоврядування й місцевих адміністрацій; виборність та призначення службовців; обмеження автономії місцевого самоврядування та наявність на місяцях уповноважених, які здійснюють контроль.

Порівняння англосаксонської та континентальної моделей місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що в демократичних країнах відмінності між цими моделями не мають принципового характеру. Тому фахівці в сфері місцевого самоврядування відмічають так звану змішану модель, яка ввібрала в себе різні риси існуючих моделей.

Як засвідчує історія європейської регіональної політики, кожна країна проходить свій шлях у формування політики регіонів, який позбавлений певних помилок. Сам термін «регіональна політика» не є тотожним з проблематикою місцевого самоврядування в Україні оскільки відображає специфіку управління розвитку територій в межах держав, що є членами ЄС.

Водночас вивчення відповідних процесів дає змогу сформувати уявлення про тенденції та закономірності управління на місцевому рівні, характерні для розвинених країн світу. Свого часу з проблемою пошуку дієвої моделі регіональної політики стикнулися всі держави-члени ЄС. Серед цих держав не важко знайти країни з цікавим та позитивним за результатом досвідом проведення регіональної політики, що, безумовно, може становити інтерес для України. Наприклад, досвід таких країн як: Польща, Словаччина, Угорщина, Чехія.

Успіх у реалізації регіональної політики країн Європи дозволяє зробити висновки, які стосуються муніципальних реформ в Україні.

По-перше, започаткування й розвиток регіональної політики держави, її результативність залежить від позиції вищих органів державної влади, які при бажанні можуть роботи швидкі й ефективні кроки або навпаки – консервувати ситуацію, гальмуючи процес перетворень.

По-друге, у структурі державного апарату на всіх рівнях повинні бути створені органи влади, які б були б наділені реальними владними повноваженнями й фінансовими ресурсами для формування й проведення регіональної політики.

По-третє, неминучим є тиск міжнародних організацій та інститутів ЄС у питання міжнародних організаційних форм і механізмів національної регіональної політики країн, що намагаються інтегруватися в європейську спільноту. Так, підписуючи угоду про асоціацію з ЄС, держави беруть на себе обов’язок щодо узгодження національного законодавства й політики, зокрема у сфері регіоналізації, зі стандартами ЄС.

По-четверте, важливим є забезпечення координації політики місцевих органів влади й ряду країн як на етапі її вироблення, так і на етапі реалізації. Адже державна влада має здійснювати необхідну підтримку та направляти вектори щодо реалізації реформи місцевого самоврядування.

По-п’яте, традиційними для Європи є розуміння того, що зміст національної регіональної політики має зводитися не до перерозподілу коштів та ресурсів, а до активних дій місцевих органів влади, що створюватимуть нові робочі місця й сприятимуть інвестиційній привабливості відсталих регіонів.

По-шосте, необхідним є підвищення рівня правової культури громадян України та посилення просвітницької роботи й належного інформаційного супроводження процесу муніципальної реформи.

По-сьоме, основною концептуальною вимогою щодо територіальної організації публічної влади, стимулятором якої виступає Європейський Союз, сьогодні є зменшення кількості законодавчих актів, пов’язаних із державним управлінням, зокрема на рівні громад (так звана дерегуляція), а також дебюрократизація, тобто максимальне залучення громадян до процесу місцевого управління в різних формах.

Одним із шляхів вирішення даного питання може слугувати досвід у англосаксонських країнах щодо муніципальних традицій, а саме – широко застосовується судовий контроль за відповідністю рішення муніципальної влади актам центральних органів. У Великій Британії, Канаді, США, якщо уряд вважає, що місцеві органи управління неналежно виконують свої повноваження, то він має право звернутися до суду з вимогою видання судового наказу, який забороняє або зобов’язує здійснювати певні дії. Більше того, у багатьох зарубіжних країнах громадяни мають право оскаржити дії місцевих органів управління у судовому порядку.

Зокрема, у Швеції місцеві органи влади мають досить широку автономію та мають право здійснювати усі дії, які відповідають інтересам мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас, якщо місцевий мешканець вважає, що муніципалітет вийшов за рамки своєї компетенції, то він має право оскаржити рішення муніципалітету до відповідної судової інстанції

Пошук оптимальних шляхів децентралізації вітчизняної системи місцевого управління здійснюється переважно шляхом політичних та наукових дискусій, а не конкретний дій. Ратифікація в 1997 р. Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування, на жаль, не стала стимулом для впровадження в муніципальну практику загальноєвропейських змін у сфері місцевого самоврядування поки що так і залишаються на папері. Відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні негативно впливає на процес формування законодавчої основи, а в результаті – на стан правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Управління в державі переважно й досі ґрунтується на концепції патерналізму радянського періоду. Модель, коли держава повинна відповідати за все, зазвичай породжує централізацію, стратегічні завдання з розвитку локальної демократії ігноруються чи залишаються поза увагою.

Основна проблема, що заважає здійснити модернізацію публічної влади на місцевому рівні, пов’язана також із невизначеністю моделі місцевого управління. Сьогодні за взірець організації публічної влади на місцях взято континентальну модель, коли в середніх ланках адміністративно-територіального устрою співіснують місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Однак не було взято до уваги, що в системі організації місцевої влади Франції не тільки чітко розмежовані функції й повноваження органів публічної влади, а й створенні реальні гарантії самостійності місцевого самоврядування. Проте в Україні французька модель була викривлена в бік запровадження прямого державного управління на рівні районів та областей, а місцеве самоврядування набуло ілюзорно автоматичного характеру.

Тому вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практик управління «з центру», відповідно до цього для України передовий досвід децентралізації країни Європи на етапі зміцнення державності має передусім змістове значення.

О.О. Петришин зазначає, що Україна перебуває у більш вигідному становищі порівняно із країнами з давніми та сильними демократичними традиціями на шляху становлення і розвитку місцевого самоврядування. Адже, як відомо, процвітаючу країну можна побудувати лише на фундаменті рівноправних та таких, що засновані на взаємній повазі, відносин між громадянином, недержавними установами і організаціями, органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Беручи до уваги світовий, у тому числі досвід організації і діяльності місцевого самоврядування в англосаксонських країнах, наша держава має можливість виробити власний національно орієнтований курс побудови дієвого та спроможного місцевого самоврядування, підтриманого державою та громадянським суспільством, що розвивається.

*Апробація результатів дослідження*. Результати кваліфікаційної роботи були обговорені на засіданнях кафедри конституційного та трудового права Запорізького національного університету. Положення даної магістерської роботи були враховані автором в ході підготовки наукових статей для опублікування в українській науковій періодиці, під час участі у роботі наукових конференцій: щорічна науково-практична конференція «Запорізькі правові читання» м. Запоріжжя, 06 травня 2019 р., Всеукраїнська науково-практична конференція «Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів» м. Запоріжжя, 20 листопада 2019 р., Збірка студентських наукових статей «Майбутні юристи про проблеми права в Україні» м. Запоріжжя, грудень 2019 р.

# РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

## 2.1 Правовий статус територіальної громади

Територіальна громада – жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр

Ознаки

спільне проживання членів територіальної громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста)

територіальна громада виникає наоснові об’єднання всіх жителів, що постійно мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, іноземцями чи особами без громадянства

воснові конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси її членів, обумовлені необхідністю вирішення питань місцевого значення

є суб’єктом права комунальної власності, їй належить рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності відповідних територіальних громад)

право територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування

члени територіальних громад є платниками місцевих податків і зборів

Функції територіальної громади

інтегративна-зміцнення міжособистісних зв'язків, об'єднання зусиль людей в інтересах усіх і кожного

виховна– пов'язана з формуванням політичної свідомості й активності членів колективу

соціальний контроль за діяльністю і поведінкою членів колективу, яка не повинна цілком регламентувати поведінку конкретної особи

політична– покликана, з одного боку, представляти різні інтереси населення за місцем проживання, а з іншого — забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними і громадськими справами

виробнича–задоволення повсякденних потреб і потреб членів територіального колективу

Повноваження територіальних громад

управляють майном, що є в комунальній власності

встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону

затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхвиконання

забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів

утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю

затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання

## 

Староста в ОТГ та його повноваження.

09.02.17 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України № 1848-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища». Підписав його Президент України 09.03.17 р.

Цим законом було введено поняття старостинського округу (відповідні зміни було внесено в ст. 1 Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»)

Старостинський округ – частина території об’єднаної територіальної громади3, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об’єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Також враховуючи введення старостинських округів, уточнено, що староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

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

У ч. 6 ст. 141 Закону № 1848 встановлюється для старости низка заборон, а саме:

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | мати інший представницький мандат |
| 2 | суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах |
| 3 | займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю |

Повноваження старости

Отже, на законодавчому рівні прямо закріплена можливість старост брати участь у пленарних засіданнях місцевої ради та її постійних комісій з правом дорадчого голосу та гарантованого виступу під час обговорення питань, які зачіпають інтереси жителів сіл, селищ, які розташовані на території відповідного старостинського округу (п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 541 Закону № 280).

Крім іншого, закріплено такі повноваження старости, як взяття участі в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням (п. 5 ч. 1 ст. 541 Закону № 280).

Також п. 8 ч. 1 ст. 541 Закону № 280 закріплює повноваження старост брати участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу.

На законодавчому рівні до повноважень старости віднесено отримання від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень (п. 11 ч. 1 ст. 541 Закону № 280).

Також старости наділені повноваженнями сприяти утворенню та діяльності в населених пунктах відповідного старостинського округу органів самоорганізації населення, а також брати участь в організації та проведенні в населених пунктах відповідного старостинського округу загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої демократії (п. 12 ч. 1 ст. 541 Закону № 280).

Староста наділяється контролюючими повноваженнями. У п.п. 9, 10 ч. 1 ст. 541 Закону № 280 йдеться про те, що староста бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою, а також за використанням об’єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу. Про результати цього контролю він інформує голову громади та виконавчі органи сільської, селищної, міської ради.

Варто зазначити, що, окрім згаданих вище повноважень, за старостами було залишено й інші, які попередньо закріплювалися в ст. 141 Закону № 280. Відтепер вони сконцентровані все в тій же ст. 541 цього Закону. Йдеться, зокрема, про такі повноваження:

- представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради (п. 1 ч. 1 ст. 541 Закону № 280);

- сприяння жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування (п. 4 ч. 1 ст. 541 Закону № 280);

-взяття участі у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу (п. 6 ч. 1 ст. 541 Закону № 280);

- внесення пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб (п. 7 ч. 1 ст. 541 Закону № 280).

На сайті «Децентралізація влади» зазначається, що порядок організації роботи старости визначається не лише законодавчо, а й Положенням про старосту, яке затверджується радою об’єднаної громади. Передбачається, що в Положенні будуть більш детально розписані графіки роботи, звітування старости, формат роботи з виборцями, подаватиметься повний перелік послуг, конкретизуватиметься його дисциплінарна відповідальність у разі невиконання обов’язків тощо. Наприклад, у деяких діючих об’єднаних громадах староста уповноважений місцевою радою вчиняти нотаріальні дії та реєструвати акти цивільного стану.

В ч. 2 ст. 541 Закону № 280 закріплено, що староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідних сіл, селищ, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою.

При цьому староста зобов’язаний щонайменше раз на рік звітувати про свою роботу перед жителями відповідних сіл, селищ на відкритій зустрічі з громадянами. А на вимогу не менш ніж половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу.

На старост поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені Законом України від 11.07.02 р. № 93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» , якщо інше не встановлено законом».

Відповідно до ч. 1 вказаної норми повноваження старости припиняються достроково у разі (в таблиці в лівій колонці наведено відповідний пункт ч. 1 ст. 791 Закону № 280):

|  |  |
| --- | --- |
| 1 | його звернення з особистою заявою до сільської, селищної, міської ради про складення ним повноважень старости |
| 2 | припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України |
| 3 | набуття громадянства іншої держави |
| 4 | набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього |
| 5 | набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов’язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов’язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування |
| 6 | набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим |
| 7 | його смерті |
| 8 | відкликання з посади за народною ініціативою  ***Примітка.****В*[ч. 3 ст. 791 Закону № 280](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80)*уточнено, що староста може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному*[Законом № 93](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/93-15)*, з особливостями, передбаченими ч. 4 та 5 цієї статті, не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.*  *В свою чергу, в ч. 4 вказаної статті оговорюється, що рішення про внесення пропозицій щодо відкликання старости за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:*  *1) 10 осіб — для відкликання старости села;*  *2) 15 осіб — для відкликання старости селища.*  *Крім іншого, в ч. 5 вказаної норми уточнюється, що на підтримку пропозиції про відкликання старости має бути зібрано кількість підписів, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний старостою.*  [Частиною 6 ст. 791 Закону № 280](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80)*передбачається, що рішення про дострокове припинення повноважень старости у зв’язку з його відкликанням за народною ініціативою приймається за поданням територіальної виборчої комісії відповідною сільською, селищною, міською радою більшістю голосів від її загального складу.* |

Повноваження старости припиняються, а відповідна особа звільняється з посади:

|  |  |
| --- | --- |
| підстав, зазначених у [пп. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 791 Закону № 280](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80) | з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт |
| з підстав, зазначених у [пп. 4, 5, 6 ч. 1 ст. 791 Закону № 280](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80) | з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду, без прийняття рішення відповідної ради |
| з підстави, зазначеної у [п. 7 ч. 1 ст. 791 Закону № 280](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80) | з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть |
| з підстави, зазначеної у [п. 8 ч. 1 ст. 791 Закону № 280](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80) | з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах |
| у випадку, передбаченому [ч. 2 ст. 791 Закону № 280](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80) | з дня прийняття відповідною радою рішення про дострокове припинення повноважень старости |

## 2.2 Питання децентралізації публічної влади в Україні.

Визначення поняття «децентралізація»

|  |  |
| --- | --- |
| Джерело | Визначення |
| Decentralization. gov. ua | процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижніх рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому. |
| Слухай С.В. | передача прав, відповідальності за надання, коштів на виконання суспільних функцій від центрального управління до підпорядкованих або автономних органів влади або організацій, а також до приватного сектора. |
| Одинцова Г.С.,  Мостовий Г.І.,  Амосов О.Ю. | доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальностірізних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуваннямбагатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, всуттєвому. |
| Гібсон Д., ДоннеліД., Іваневич Д. | процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчомурівню в межах організації |
| Жан-Поль Фагует | передача центральним урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їхвиконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, домісцевих органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними вгеографічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені назаконодавчому рівні. |
| Кальман Міжей  (Угорщина) | Децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання іперерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувативласні проекти, а для цього їм потрібна власна податкова база, можливістьпрозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певнаавтономія у використанні частини зібраних податків. |
| Лелеченко А. | делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних домісцевих, напівавтономних державних органів влади, а також до приватнихпідприємницьких утворень. |
| Литвак Ж. | передача владних повноважень і відповідальності для виконання державнихфункцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних  державних органів та/або до приватного сектору |
| Линьов К. | процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізаціюресурсного забезпечення від центральних органів державної влади дорегіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування. |
| Юридична  енциклопедія | процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративнотериторіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасногозвуження прав і повноважень відповідного центру. |

Типи і форми децентралізації

|  |
| --- |
| Децентралізація |

|  |
| --- |
| типи |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| політична | адміністративна | фіскальна |
| Пов'язана із ситуацією, коли політична влада передається в субнаціональні органи управління. Очевидним прикладом є те, що обираються і повноважні субнаціональні органи управління, від сільських рад до органів державного управління | Полягає в передачі на  місця повноважень приймати рішення, ресурси і  відповідальність за роботу  деяких видів соціальних  служб. Вона часто збігається з реформою соціальних служб. | Є найбільш повним і, можливо, найбільш прозоримвидом децентралізації,  оскільки прямо пов'язаназ бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів з центра на  місця. Умови такої передачі часто обговорюються в  ході переговорів між центральною і місцевою владою на основі декількох  факторів, серед яких –  взаємозв'язок регіонів,  доступність ресурсів і місцеві можливості управління. |

|  |
| --- |
| форми |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| деволюція | делегування | деконцентрація | дивестиція |
| Є найбільш повним і, можливо, найбільш прозорим  видом децентралізації,  оскільки прямо пов'язана  з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів з центра на  місця. Умови такої передачі часто обговорюються в  ході переговорів між центральною і місцевою владою на основі декількох  факторів, серед яких –  взаємозв'язок регіонів,  доступність ресурсів і місцеві можливості управління. | Означає передачу  влади і відповідальності від уряду  на інший рівень  управління, зі збереженням ієрархічної підпорядкованості місцевої  влади центральному урядові і його  міністерствам, що  децентралізуються | Перерозподіляє  владу і відповідальність у місцеві органи управління, причому  такі, які не завжди  є місцевими підрозділами центральних органів  управління. Хоча  при цьому і відбувається певне  перенесення відповідальності на  субнаціональний  рівень, в основному зберігається. | Планування й адміністративна влада  або інші функції  передаються в добровільні, приватні  або громадські організації. Вона часто проводиться з  частковою передачею адміністративних функцій у сполученні з  дерегуляцією або  частковою приватизацією. |

Можливості та ризики децентралізації

|  |  |
| --- | --- |
| Можливості | Ризики |
| формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування | послаблення здатності держави перерозподіляти доходи і багатство, тобто зменшувати економічну нерівність |
| участь місцевої влади в розвитку підконтрольній їй території | зменшення ефективності управління у порівнянні з централізованою державною вертикаллю |
| ефективне забезпечення суспільними послугами шляхом ретельного узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами | зменшення макроекономічної стабільності |
| органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику | корупція |

## 2.3 Концепція реформи

Етапи добровільного об’єднання (приєднання) територіальних громад

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Етап (дія, акт): | Регламентується: | Вчиняється: | Хто вчиняє (приймає рішення): |
| Етап 1 | | | |
| Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 4 ст. 5 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | До ініціювання об’єднання | Рада громади-ініціатора об’єднання |
| Ініціювання добровільного об’єднання територіальних громад та організація його громадського обговорення | Ч. 1 ст. 5 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | 1) Сільський/ селищний/ міський голова; 2) не менш як 1/3 депутатів; 3) члени громади; 4) органи самоорганізації населення |
| Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 3 ст. 5 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції | Сільський/ селищний/ міський голова |
| Надання згоди на добровільне об’єднання територіальних громад та делегування представника до складу спільної робочої групи | Ч. 3 ст. 5 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Наступна сесія після громадського обговорення | Сільський/ селищний/ міський голова + рада громади-ініціатора об’єднання |
| Етап 2 | | | |
| Звернення до сільського, селищного, міського голови суміжної територіальної громади з пропозицію про об’єднання | Ч. 1 ст. 6 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Сільський/ селищний/ міський голова громади-ініціатора об’єднання |
| Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 4 ст. 5, ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | До організації громадського обговорення пропозиції | Рада громади, якій запропоновано об’єднання |
| Вивчення пропозиції щодо об’єднання та організація її громадського обговорення | Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції | Сільський/ селищний/ міський голова громади, якій запропоновано об’єднання |
| Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» |
| Надання згоди на добровільне об’єднання територіальних громад та делегування представника до складу спільної робочої групи | Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Наступна сесія після громадського обговорення | Сільський/ селищний/ міський голова + рада громади, якій запропоновано об’єднання |
| Інформування громади-ініціатора об’єднання про результати розгляду пропозиції | Законом не вимагається | Законом не встановлено | Сільський/ селищний/ міський голова громади, якій запропоновано об’єднання |
| Утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо  добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 3 ст. 6 Закону «Про добровільне  об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Сільський/ селищний/ міський голова  громади-ініціатора об’єднання |
| Інформування відповідної обласної ради та обласної державної адміністрації про створення робочої групи | Ч. 3 ст. 6 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Сільський/ селищний/ міський голова громади-ініціатора об’єднання |
| Етап 3 | | | |
| Підготовка проектів рішень кожної ради щодо добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 4 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Робоча група |
| Організація громадського обговорення проекту рішення щодо добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 2 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 60 днів з дня підготовки проекту | Сільський/ селищний/ міський голова кожної громади |
| Громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 2 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» |
| Схвалення проекту рішення щодо добровільного об’єднання територіальних громад | Ч. 2 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 30 днів з дня внесення питання на розгляд ради | Рада кожної громади |
| Етап 4 | | | |
| Подання схвалених проектів рішень обласній державній адміністрації для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України | Ч. 3 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | У п’ятиденний строк з моменту схвалення | Сільський/ селищний/ міський голова кожної громади |
| Підготовка висновку обласної державної адміністрації | Ч. 4 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення | Голова обласної державної адміністрації |
| Прийняття рішення про добровільне об’єднання територіальних громад | Ч. 5 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Радиусіх громад |
| Звернення до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів | Ч. 7 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Сільський/ селищний/ міський голова громади-ініціатора об’єднання |
| Етап 5 | | | |
| Звернення до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів та інформування про це відповідних рад | Ч. 8 ст. 7 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об’єднання | Голова обласної державної адміністрації |
| Призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об’єднаних територіальних громад та  відповідних сільських, селищних, міських голів | П. 1 Порядку призначення перших виборів депутатів  сільських, селищних, міських рад об’єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, затвердженого постановою Комісії від 12.02.2016 р. № 32 | Не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів двічі  на рік – на останню неділю квітня та останню неділю жовтня | Центральна виборча комісія |

Схематичне зображення етапів добровільного приєднання до територіальних громад, адміністративним центром яких є села, селища або міста районного значення

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Етап (дія, акт): | Регламентується: | Вчиняється: | Хто вчиняє (приймає рішення): |
| Етап 1 | | | |
| Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного приєднання територіальних громад | Ч. 1 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | До ініціювання об’єднання | Рада громади-ініціатора об’єднання (ініціатором може бути сільська або селищна рада, суміжна до ради ОТГ) |
| Ініціювання добровільного приєднання територіальних громад та організація громадського обговорення | Ч. 2 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | 1) Сільський/ селищний голова; 2) не менш як 1/3 депутатів; 3) члени громади; 4) органи самоорганізації населення |
| Громадське обговорення пропозиції щодо добровільного приєднання | Ч. 3 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції | Сільський селищний голова |
| Надання згоди на добровільне приєднання територіальних громад | Ч. 3 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Наступна сесія після громадського обговорення | Сільський/селищний голова + рада громади-ініціатора об’єднання |
| Звернення до сільського, селищного голови суміжної територіальної громади до ради ОТГ з пропозицію про приєднання | Ч. 4 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Сільський/селищний голова громади-ініціатора об’єднання |
| Розгляд радою ОТГ ініціативи щодо добровільного приєднання сільської або селищної територіальної громади до надання згоди на добровільне приєднання | Ч. 5 ст. 8-1 Закону «Про добровільне об’єднання  ОТГ,  територіальних громад» | Наступна сесія після надходження  пропозиції | Сільський/селищний/міський голова (ради ОТГ) + Рада ОТГ |
| Етап 2 | | | |
| Підготовка проектів рішень кожної ради щодо добровільного приєднання | Ч. 1 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Сільський/селищний/міський голова |
| Схвалення проекту рішення щодо добровільного приєднання | Ч. 3 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 30 днів з дня внесення питання на розгляд ради | Сільський/селищний/міський голова + рада кожної громади |
| Подання схвалених проектів рішень обласній державній адміністрації для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України | Ч. 4 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | У п’ятиденний строк з моменту схвалення | Сільський/ селищний/ міський голова кожної громади |
| Підготовка висновку обласної державної адміністрації | Ч. 5 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення | Голова обласної державної адміні |
| Прийняття рішення про добровільне приєднання | Ч. 6 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Наступна чергова сесія після отримання позитивного висновку ОДА | Радиусіх громад |
| Звернення до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів | Ч. 8 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Сільський/селищний голова |
| Етап 3 | | | |
| Звернення до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення додаткових виборів та інформування про це відповідних рад | Ч. 9 ст. 8-2 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне приєднання | Голова обласної державної адміністрації |
| Призначення додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад від територіальної громади, що приєдналася | Закон України «Про місцеві вибори» | У встановлений законом строк | Центральна виборча комісія |

Схематичне зображення етапів добровільного приєднання до територіальних громад міст обласного значення

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Етап (дія, акт): | Регламентується: | Вчиняється: | Хто вчиняє (приймає рішення): |
| Етап 1 | | | |
| Затвердження Порядку проведення громадського обговорення з питань добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення | Ч. 4 ст. 5, ч. 3 ст. 81 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | До ініціювання приєднання | Сільська, селищна рада територіальної громади, що приєднується |
| Ініціювання добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення та організація його громадського обговорення | Ч. 2, 3 ст. 81, ч. 1 ст. 5 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | 1) голова; 2) не менш як 1/3 депутатів; 3) члени громади; 4) органи самоорганізації населення |
| Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного приєднання до територіальної громади міста обласного значення | Ч. 3 ст. 81 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції | Сільський, селищний голова територіальної громади, що приєднується |
| Надання згоди на добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення | Ч. 3 ст. 81 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Наступна сесія після громадського обговорення | Сільський, селищний голова + сільська, селищна рада |
| Звернення до суміжної міської ради територіальної громади міста обласного значення з пропозицію про приєднання» | Ч. 4 ст. 81 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад | Законом не встановлено | Сільський, селищний голова |
| Надання згоди на добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення або про відмову в наданні такої згоди | Ч. 5 ст. 81 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Наступна сесія після отримання пропозиції | Міська рада територіальної громади міста обласного значення |
| Підготовка проектів рішень кожної ради про добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення | Ч. 1 ст. 82 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Законом не встановлено | Міський голова територіальної громади міста обласного значення, до якої приєднуються, за участі інших громад |
| Схвалення кожною радою проекту рішення про добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення | Ч. 3 ст. 82 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Протягом 30 днів з дня його внесення на розгляд | Рада кожної територіальної громади |
| Подання схвалених проектів рішень обласній державній адміністрації для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України | Ч. 4 ст. 82 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | У п’ятиденний строк з моменту схвалення | Сільський, селищний, міський голова кожної громади |
| Прийняття рішення про добровільне приєднання до територіальної громади міста обласного значення | Ч. 6 ст. 82 Закону «Про добровільне об’єднання територіальних громад» | Наступна сесія після отримання висновку ОДА | Радиусіх громад |
| Важливо! Відповідно до п. 3-1 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» міста обласного значення визнані спроможними об’єднаними територіальними громадами для наслідків, передбачених статтями 8 – 8-3 цього Закону. Приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення є виключно добровільним та відбувається за рішенням усіх відповідних місцевих рад. Таким чином, перші вибори у цих громадах не призначаються, а процедури, передбачені ст. 8 Закону про добровільне об’єднання, розпочинаються з моменту прийняття останнього з рішень рад, що приймають участь у процедурі приєднання, якщо більш пізній строк не буде визначений безпосередньо у рішенні самих рад | | | |

## 2.4 Особливості механізму добровільного об’єднання територіальних громад

|  |  |
| --- | --- |
| 1-й етап | ініціювання добровільного об’єднання територіальних громад |

**Хто може бути ініціаторами об’єднання територіальних громад**

сільський, селищний або міський голова

депутати сільської, селищної або міської ради

члени територіальної громади в межах місцевої ініціативи

органи самоорганізації населення

|  |  |
| --- | --- |
| 2-й етап | підготовка рішень про об’єднання територіальних громад |

сільською, селищною, міською радою приймається рішення «Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об’єднання територіальних громад» та власне проводиться таке обговорення зі складанням протоколу;

сільською, селищною, міською радою від громади-ініціатора приймається рішення «Про надання згоди на добровільне об’єднання територіальних громад та делегування представника до спільної робочої групи»

Узагальнення інформації щодо надання згоди про ОТГ та прийняття розпорядження про утворення робочої групи з підготовки проекту рішення про об’єднання. Інформування облраду і облдержадміністрацію та підготовка проекту рішення про об’єднання.

сільським, селищним, міським головам надсилається пропозиція про надання згоди відповідних територіальних громад до об’єднання та про делегування представника до складу робочої групи;

|  |  |
| --- | --- |
| 3-й етап | прийняття рішення про об’єднання територіальних громад |

сільською, селищною, міською радою громади схвалюється проект та приймається рішення про його ухвалу за результатами обговорення

за наявності всіх рішень про схвалення проекту від сільських, селищних, міських рад протягом 5 днів здійснюється подання до облдержадміністрації для отримання висновку щодо відповідності проекту Конституції та законам України

|  |  |
| --- | --- |
| 4-й етап | утворення об’єднаної територіальної громади |

в разі отримання підтвердження відповідності проекту законодавству України громада, в якій ініційовано питання про добровільне об’єднання територіальних громад,приймає рішення про ОТГ

сільський, селищний чи міський голова звертається в ОДА через необхідність прийняття ЦВК рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови

ОДА відповідно звертається до Центральної виборчої комісії для призначення виборів та інформує відповідні ради, що прийняли рішення про добровільне об’єднання територіальних громад

# ВИСНОВКИ

Узагальнивши питання регіональної політики ЄС та вплив конституційних основ місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС на реформування місцевого самоврядування в Україні, можна сформулювати такі підсумкові положення, висновки, рекомендації і пропозиції:

1. Сформульовано, що сучасна регіональна політика ЄСбазується на трьох основних напрямах: на сприянні економічному наближенню (допомога менш розвиненим регіонам зменшити відставання від більш розвинених регіонів), на реалізації системи заходів, спрямованих на покращення регіональної конкурентоспроможності й зайнятості, а також на сприянні співпраці між регіонами і країнами (для зменшення економічного значення національних кордонів).

2. Регіональна політика в європейських країнах здійснюється за:

а) наявності інвестиційних програм, що стимулюють економічне зростання кожного регіону держави;

б) запровадження чіткої системи прогнозних та планувальних документів регіонального розвитку;

в) залучення до процесу планування та реалізації програм регіонального розвитку широкого кола місцевих суб’єктів;

г) створення чітких та прозорих правил фінансування регіонального розвитку;

д) встановлення індикаторів моніторингу регіонального розвитку, способів оцінки регіонального розвитку та адекватного державного реагування.

3. Визначено основні тенденції децентралізації в Європі: децентралізація часто пов’язана зі зростанням здатності регіональних урядів долати невдачі централізованого державного управління та забезпечувати більшу економічну ефективність; децентралізація більш успішно проходить у заможних країнах; децентралізація пов’язана з розміром країни, оскільки розмір визначає, наприклад, справжню дистанцію між місцевими спільнотами та містом-столицею, а в деяких країнах також вказує на культурні відмінності між регіонами всередині країни.

4. Сформульовано переваги і недоліки децентралізації. Деякі країни провели децентралізацію шляхом встановлення федеральних систем, деякі здійснили деволюцію, зберігши при цьому унітарну державу, а в багатьох децентралізація переважно характеризувалась деконцентрацією. Конкретні причини, які зумовлюють децентралізацію, різняться залежно від країни. Звідси випливає, що в цьому питанні кожна країна повинна розробити власну модель на основі своїх соціальних, економічних, політичних, культурних, історичних та географічних умов.

5. Визначено, що різноманіття організаційних моделей є однією з ключових рис європейської реформи місцевого самоврядування та громадського сектора – воно дає можливість обирати конкретні підходи до реформування, з урахуванням специфічних умов та потреб різних муніципалітетів. Реформи мають бути адаптовані відповідно до національних, регіональних та локальних особливостей.

Необхідно проводити ретельний аналіз можливості перенесення концепту з одного контексту в інший, а також намагатися робити «переклад», щоб уникнути розчарувань та провалів.

6. Виділено низку спільних особливостей у моделі регіонального розвитку держав-учасниць ЄС: пошук оптимального співвідношення між повноваженнями державних органів та регіонального й місцевого самоврядування; на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними й недержавними учасниками соціально-економічних процесів; збільшення ролі загальноєвропейського чинника у розробці регіональної політики шляхом розвитку транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв’язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою.

7. Зазначено, що регіональна політика ЄС не передбачає в жодному разі протистояння із національними регіональними стратегіями у кожній із держав-учасниць ЄС. Відповідно до принципу субсидіарності держави-учасниці є передусім відповідальними за реалізацію власних регіональних політик, спрямованих на вирішення проблем у своїх регіонах шляхом покращення інфраструктури та надання фінансової підтримки для інвестицій. Але при цьому регіональна політика координує національні регіональні політичні стратегії, формулюючи головні напрями та встановлюючи певні принципи з метою уникнення конкуренції між державами-учасницями за право отримати допомогу від ЄС.

8. Важливою для регіонального розвитку України стала співпраця з ЄС. Серед європейських проектів в Україні, спрямованих на наближення норм місцевого самоврядування та регіонального розвитку до стандартів Європейського Союзу, можна відзначити: проект «Сприяння регіонального розвитку в Україні», проект «Розбудова громадянського суспільства», програму «Громадські ініціативи у Східній Європі», проект Європейської Комісії «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду».

9. Сформульовано, що децентралізація – це метод внутрішньої організації національної держави. Вона відбувається не всупереч інтересам держави, а у співпраці з нею. Децентралізація реалізується через відносини, що встановлюються між центральним урядом та регіональними і місцевими інституціями. Національна держава є ключовим елементом процесу децентралізації. Однак зараз у Європі вона здається об’єктом подвійної загрози. З одного боку, Європейський Союз вже позбавив її фінансового суверенітету; правила спільноти з кожним днем обмежують рамки її повноважень у все більшій кількості сфер; фінансова криза вимагає впровадження Європейського економічного уряду. З іншого боку, передача все більшої частини повноважень держави до децентралізованих місцевих і регіональних органів влади все далі послаблює її роль. Крім того, зростаюча роль лібералізму в державній політиці країн і відкриття для конкуренції головних комунальних послуг позбавляють державу великої частки її впливу. Це пояснює, чому (національна) держава піддає сумніву своє місце в глобальній системі управління територіями.

10. Підкреслюємо, що децентралізація повноважень має відбуватися з урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше за інші органи. Тобто принцип субсидіарності захищає нижчі рівні влади від централізації, сприяє розвитку демократії в системі багаторівневого управління. На жаль, в Україні принцип субсидіарності закріплено на законодавчому рівні лише в контексті розподілу фінансів у Бюджетному кодексі України. А ось питання правового забезпечення застосування принципу субсидіарності у процесі децентралізації ще недостатньо висвітлені в науковій літературі та потребують подальшого дослідження.

11. Визначено, що реформа децентралізації належить до найбільш успішних реформ в Україні. Але проект закону щодо внесення змін до Конституції, які необхідні для повномасштабного проведення реформи, з кінця 2015 року заблокований парламентом, зокрема, й тому, що реформа має розповсюджуватись і на Східну Україну. Крім того, реформа задовольняє не всіх представників регіональної державної адміністрації (наприклад, губернаторів), оскільки вони остерігаються зменшення власного впливу внаслідок запланованої передачі повноважень регіональним та місцевим органам виконавчої влади (місцевий парламент, ради). Таким чином, реформа де факто відбувається на рівні громад, де з 2015 року проходить добровільне об’єднання невеликих територіальних одиниць та здійснюється загальна перебудова місцевого самоврядування. У цих рамках є помітні успіхи, а саме значно більше фінансове забезпечення та збільшення повноважень місцевих органів (наприклад, у сферах місцевої інфраструктури, освіти, охорони здоров’я).

Однак, для успішного функціонування громад існує потреба подальших (конституційних) змін законодавства, оскільки залишається нечіткість розподілу повноважень між органами виконавчої влади та представниками центральної державної адміністрації в областях та районах, яка сильно впливає на діяльність місцевих органів.

12. Однією з проблем законодавчого регулювання процесу об’єднання територіальних громад є проблема утворення територіальних громад навколо міст обласного значення. Сутність цієї проблеми має подвійну природу. З одного боку, створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення вимагає проведення нових виборів міського голови та міської ради, що здебільшого суперечить інтересам чинного депутатського корпусу та міських голів. Пропонуємо механізм вирішення цієї проблеми – він полягає у законодавчому визнанні територіальних громад міст обласного значення спроможними aпріорі, а відтак відкривається шлях утворення об’єднаних територіальних громад шляхом приєднання до міської територіальної громади громад навколишніх сільських або селищних громад. Власне цей механізм відображений у Проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» за №6466 від 18.05.2017, щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, який було схвалено Верховною Радою України у першому читанні 16 листопада 2017 року. Він є суто технічним, бо виправляє помилку, допущену під час прийняття закону про добровільне приєднання громад, з якого випала норма, що дозволяла приєднуватись громадам до міст обласного значення за спрощеною процедурою. Ця процедура у тому числі передбачає проведення виборів місцевих депутатів лише у громадах, що приєднуються.

13. Визначена друга проблема, що виявилася вже у процесі створення об’єднаних територіальних громад – проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об’єднаних громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214, спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

14. Використовуючи досвід держав-учасниць ЄС (зокрема Скандинавської моделі), зауважимо, що для успішної децентралізації в Україні необхідно:

- передати частину повноважень держави на найнижчий адміністративно-територіальний рівень (новоствореним ОТГ): реорганізувати сільські ради в ОТГ та ліквідувати райони

- сформувати на території кожної області адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – префектур (повітів чи округів) та внести зміни до законодавства та Конституції щодо утворення інституту державних префектів.

- внести відповідні зміни до Конституції України щодо упорядкування органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також територіальної організації влади в Україні.

15. Подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції, Польщі та Німеччині пропонує цілий ряд відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх потреб українського сьогодення. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають здійснюватися у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування.

# ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Boggero G. Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe: Leiden; Boston : Brill, 2018. 350 р.
2. Bucek J., Smith B. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the «third sector». Environment and Planning. C. : Government and Policy, 2000. Vol. 18. P. 3-16.
3. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В.М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 525 с.
5. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2009. 480 с.
6. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. С. Куйбіда та ін. Київ: Геопринт, 2009. 615 с.
7. Баймуратов М. М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. Вісник Маріупольського державного університету. 2014. Вип. 7. С. 138- 147. (Серія «Право»).
8. Барабаш Ю. Відповідь учасниківфоруму на запитання журналу «Право України» щодо наслідків децентралізації публічної влади в Україні. Вісник Право. Право України. 2015. С. 29-33.
9. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. У 3 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. Київ : Знання України, 2005. Ч. 1. 148 с.
10. Баймуратов М. О. Децентралізація публічної влади в Україні та її роль у становленні компетенції місцевого самоврядування. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
11. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / відп. ред. М.О. Баймуратов. Харків : Одіссей, 2008. С. 192-193.
12. Вакуленко В. М., Ігнатенко О. С., Борщ Г. А. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. Київ : НАДУ, Фенікс, 2012. 576 с.
13. Гураль П. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: монографія. Львів : Край, 2008. 468 с.
14. Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах: навч. посіб. Львів : Каменяр, 2017. 147 с.
15. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. Офіційний вісник України. 2014. № 70. Ст. 1966.
16. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І.І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. С.Г. Серьогіної. Вид. 2-ге перероб. та доповн. Харків : Право, 2011. 360 с.
17. Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ. Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
18. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер’янов, В. А. Дерець, М. І. Ославський та ін. ; за ред. В.Б. Авер’янова. Київ : Юстиніан, 2007. 287 с.
19. Децентралізація влади: Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою: URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7057>.
20. Гураль П. Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посіб. Львів : Каменяр, 2017. 147 с.
21. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. ; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ, 2015. 766 с.
22. Досвід об’єднання територіальних громад на Сході України: економікоправові аспекти: колективна : монографія / за наук. ред. В.А. Устименка, І. В. Заблодської. Київ : ТОВ «Вістка», 2018. 205 с.
23. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. Офіційний вісник України. 2015. № 24. С. 1418.
24. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р., ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.
25. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2003. 98 с.
26. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство / за ред. О. В. Зайчука. Київ, 2013 546 с.
27. Євсюкова О. В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 5. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_13>.
28. Заблоцький В. В. Порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні. Держава та суспільство. С. 185-196. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-2/doc/4/07.pdf>.
29. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копєйчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 320 с.
30. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В.В. Копєйчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копєйчикова. Київ: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
31. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О.В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
32. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія. Харків : Право, 2018. 384 с.
33. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / М.О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. ; за заг. ред. П.В. Ворони. Харків : Магістр, 2009. 280 с.
34. Колодій А. М. Конституційна реформа в сфері місцевого самоврядування. Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вищеградської четвірки : тези доп. наук.-практ конф. (Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків : Право, 2016. С. 18-26.
35. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд. : В.О. Серьогін, Ю. М. Коломоєць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 163 с.
36. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. М. С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 2-е вид., допов. і перероб. 544 с.
37. Конституційне право України : навч. посіб. / Ю. Г. Барабаш, Л.К. Байрачна, І. І. Дахова та ін. ; за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. Харків : Право, 2012. 304 с.
38. Конституційне право України : підручник / Л. К. Байрачна, В.С. Журавський, В. П. Колісник та ін.; за ред. Ю. М. Тодики, В.С. Журавського.
39. Конституційне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. /за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Юрид. думка, 2006. Т. 1. 544 с.
40. Конституційний проект М. М. Муравйова. Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К -М. 792 с.
41. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. Харків: Право, 2011. Вид. 2-ге перероб. і допов. 1028 с.
42. Конституція України від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
43. Лемак В. Технологія конституційної: основні вимоги європейського досвіду для України. Право України. 2016. № 6. С. 44
44. Про добровільне об’єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.
45. Про добровільне об’єднання територіальних громад щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення : проект Закону України від 18 трав. 2017 р. №  6466. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>.
46. Про запобігання корупції : Закон України від 16 лип. 2019 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
47. Про засади державної регіональної політики : Закону України від 5 лют. 2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.
48. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF).
49. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019- 2021 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2019 р. № 77-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-р](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80).
50. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
51. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
52. Про основні засади організації функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний Договір між Верховною Радою та Президентом України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.
53. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 2 верес. 2014 р. № 1664-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 43. Ст. 2033.
54. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.
55. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
56. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст. 1167.
57. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-I. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>.
58. Про статус депутатів місцевих рад: про внесення змін до Закону України (щодо відкликання депутатів місцевих рад) : зауваження до проекту Закону України (від 22 груд. 2015 р. реєстр. № 3693). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517>.
59. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
60. Прокопенко Л., Гончарук Н. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 273-280.
61. Пухтинський М. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади, місцевого самоврядування. Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування / заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. С. 350-358.
62. Селіванов А. О. Наукові погляди на сучасні конституційні процеси. Київ: Логос, 2014. 132 с.
63. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повнийкурс: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 556 с.
64. Створення об’єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017 : доповідь. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/> Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf.
65. Стемпень Є. Польське місцеве самоврядування: сутність, початки, здобутки через 25 років. Польська суперечка про виборчу систему. Конституція і виборчий процес в Україні : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 черв. 2015 р.). М. : Юрид. думка, 2015. С. 150-151.
66. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
67. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
68. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації. URL: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/979-28a-a5>.
69. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник. Київ : Заповіт, 1997. 186 с.
70. Толкованов В. В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 209-219.
71. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 рр. від 27 черв. 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 75. Том 1. Ст. 2125.
72. Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник до 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ: Ліра-К, 2016. 616 с.
73. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. 57 с.
74. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. 288 с.
75. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальна організація публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). Публічне право. 2015. № 2 (18). С. 37-44.
76. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монографія / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2018. 380 с.