

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ
СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

Виконала: магістрантка 2-го курсу, групи 8.2810-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
Кравченко І.І.

Керівник: професор кафедри соціальної
філософії та управління,
доцент, д.філос.н. Краснокутський О.В.

Рецензент: Завідувач кафедри
соціальної філософії та управління
доктор філософських наук, доцент
Т.І.Бутченко

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління

Кафедра соціальної філософії та управління

Рівень вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

_____ Т.І.Бутченко

« » _____ 2021 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ МАГІСТРАНТЦІ

_____ Кравченко Ірині Ігорівні _____

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи: Організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування

керівник роботи Краснокутський О.В., доктор філософських наук, доцент,
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затвержені наказом ЗНУ від «18» червня 2021 року № 914-с

2. Строк подання студентом роботи 8 грудня 2021 року

3. Вихідні дані до роботи: Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. №4. С.111-120, Литвиненко І. Організаційно-правові форми і методи роботи органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Вісник УАДУ. 2001. ч. 2. с. 30-31, Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні. Д: ДФ УАДУ. 1996. № 1. с. 69-89, Романов В. Теоретико-методологічні аспекти аналізу історичного досвіду реформ місцевого самоврядування // Вісник УАДУ. 2000. № 3. с. 386-388, Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування: [начальний посібник] / [М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Моньйо та ін.] Київ. : [Клевер], 2000. С. 159-179.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Проаналізувати історію дослідження організаційно - правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України. 2.Уточнити зміст основних понять дослідження: «організаційно - правове забезпечення», «місцеве самоврядування», «організаційно-правове забезпечення». 3.Визначити принципи та методи дослідження

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 92 сторінок, 77 позицій у списку літератури.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРИНЦИПИ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ

Мета дослідження: виявлення та дослідження теоретично-методологічних аспектів організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України.

Об'єкт дослідження: організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України.

Предмет дослідження: теоретично-методологічні аспекти організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження: проблемно-орієнтовний, структурно-функціональний, аналіз статистичних даних, комплексного, системного аналізу

Гіпотеза: покращити організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України за рахунок актуалізації його теоретично-методологічних аспектів дослідження.

Висновки: 1. Організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування потребує адаптування до сучасних потреб 1469 територіальних громад України, що зумовлює необхідність переосмислення ряду теоретичних положень інституту місцевого самоврядування.

2. Сучасне законодавство, яке регламентує роботу органів місцевого самоврядування, частково не відповідає напрямку децентралізації, утвореному з початку впровадження відповідної реформи у 2014 році та потребує змін.

3. Доцільним здається визначення шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України для врахування інтересів кожної територіальної громади.

SUMMARY

The qualifying paper consists of 92 pages, 77 items in the reference list.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT, LOCAL SELF-GOVERNMENT, LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES, PRINCIPLES AND METHODS OF RESEARCH OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT, DECENTRALIZATION OF POWER

Objective of the research: identification and research of theoretical and methodological aspects of organizational and legal support for local self-government bodies of modern Ukraine.

Object of the research: organizational and legal support for the work of local self-government bodies of modern Ukraine.

Subject of the research: theoretical and methodological aspects of organizational and legal support for work of local self-government bodies.

Methods of the research: problem-oriented, structural and functional, statistical data analysis, complex, system analysis

Hypothesis: to improve the organizational and legal support for work of local self-government bodies of modern Ukraine by updating theoretical and methodological aspects of the study.

Conclusions: 1. Organizational and legal support for work of local self-government bodies needs to be adapted to the modern needs of 1469 territorial communities of Ukraine, which necessitates a rethinking of a number of theoretical provisions of the institute of local self-government.

2. The current legislation regulating the work of local self-government bodies is partially inconsistent with the direction of decentralization formed since the implementation of the relevant reform in 2014 and needs to be changed.

3. It seems expedient to identify ways to improve the organizational and legal support for work of local self-government bodies of modern Ukraine to take into account the interests of each territorial community.

ЗМІСТ

| | |
|---|----|
| ВСТУП..... | 6 |
| РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ..... | 11 |
| 1.1. Історія дослідження організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України..... | 11 |
| 1.2. Уточнення змісту понять дослідження: «організаційно-правове забезпечення», «місцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування»..... | 19 |
| 1.3. Принципи та методи дослідження організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України | 29 |
| РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ..... | 44 |
| 2.1. Сутність організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування..... | 44 |
| 2.2. Застосування теоретико - методологічного аспекту щодо вирішення проблем місцевого самоврядування..... | 60 |
| РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ..... | 69 |
| 3.1. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України..... | 69 |
| 3.2. Децентралізація як основний напрямок реформування місцевого самоврядування..... | 72 |
| ВИСНОВКИ..... | 80 |
| СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ..... | 85 |

ВСТУП

Актуальність дослідження. Для Української держави важливе значення має організаційно-правового забезпечення роботи місцевого самоврядування. Місцеве управління безпосередньо стикається з повсякденними інтересами населення, впливає на життя всіх жителів, а тому воно цікавить і селян, і мешканців міст.

Основи організаційно-правового забезпечення роботи місцевого самоврядування в сучасний період зумовлені децентралізаційними процесами в Україні, зміщенням владно-управлінських інституцій, розподілом повноважень між публічними органами на місцевому рівні та їх посадовими особами, формуванням концепції місцевої влади, розвитком партнерства та координації в публічно-управлінській роботі на місцях.

Формування системи місцевого самоврядування, приведення конституції до норм, які допоможуть територіальним громадам виступати як первинний суб'єкт, активізує процеси політичної і соціально-економічної рівності суспільства і держави, це є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим чинником процесу реформування, який відбувається в нашій країні та має на меті побудову демократичної, правової та соціальної держави.

Розробка норм для роботи місцевого самоврядування – це одне з найскладніших завдань законодавчих процесів. Вивчити місцеві потреби, пізнати правосвідомість і традиції різних верств та регіонів населення, дати достатній простір місцевій самоорганізації, не порушуючи при цьому загальнодержавних інтересів – все це має вдало і компетентно вирішити законодавець, який проектує правові засади місцевого самоврядування. Помилки в цій справі загрожують обмеженню народної ініціативи. Враховуючи, що в процесі вдосконалення місцевого самоврядування потрібна більш ніж будь-де зваженість, обережність та компетентність, доцільно вивчати і враховувати особливості життя територіальних громад, ефективність

чинного законодавства, що регулює правові відносини в цій важливій сфері роботи.

Проблемна ситуація. Одним з напрямків вирішення правових та соціально-економічних проблем може бути вивчення досвіду децентралізації влади та економіки накопиченого в минулому, протягом багатьох століть.

Україна має глибокі демократичні традиції державотворення, які беруть свій початок від общин, що були осередками громадського самоврядування в Київській Русі. На праві громад було засноване і Магдебурзьке право в містах середньовічної України. Громади входили до складу системи місцевого самоврядування, передбачену Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. та проектами конституції УНР 1920 р.

Досвід свідчить, що процес становлення місцевого самоврядування в Україні проходить складно та суперечливо. Його розвиток стримується, насамперед, економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого управління. Немаловажну роль відіграють також і чинники політичного та психологічного характеру. Це, зокрема, проблема формування реального суб'єкта самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету, а також існування в суспільній свідомості старих стереотипів сприйняття місцевого самоврядування, відсутність нових механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, а також з територіальною громадою та її підрозділами, громадськими організаціями, підприємствами та установами приватного сектору, інших форм власності, недостатній рівень саморегуляції територіальної громади тощо.

Суттєво стримує подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні недостатнє правове забезпечення значного масиву питань його організації і функціонування.

Тому українські реформатори почали серію паралельних і глибоких змін, спрямованих в першу чергу на вдосконалення багаторівневого управління країною, заохочення національного демократизму і сприяння місцевому економічному розвитку всіх територій. Загальний план децентралізації влади був спрямований на розширення можливостей органів місцевого самоврядування та територіальних громад, а також на зміну адміністративно-територіальної карти країни.

Муніципальна реформа належить до найважливіших компонентів системи утворюючих управлінських реформ, в результаті якої місцеве самоврядування набуває можливостей стати дійсно значущою основою соціально-економічного розвитку країни.

Використання потенціалу саморозвитку муніципальних утворень сприятиме підвищенню економічної активності населення і органів місцевої влади щодо більш повного залучення в господарську діяльність наявних ресурсів і потенціалу щодо наповнення місцевих бюджетів, раціоналізації виробничо-соціальної структури територій.

Водночас вивчення наявних вітчизняних джерел показує, що більшість складових цієї сфери аналізу залишаються недостатньо дослідженими. У вітчизняній літературі, українськими вченими створено підґрунтя для її подальшого вивчення. Вагомий внесок у дослідження цієї проблеми зробили С.Серьогін, Н. Т. Гончарук, О.В. Батанов, В.М. Вакуленко, А.А. Коваленко, В.В.Кравченко, В.С. Куйбіда, М.О. Пухтинський, С.Є. Саханенко, Ю.П. Шаров

Актуальність дослідження теоретичних та практичних проблем організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування зумовлена також комплексним характером місцевого самоврядування як правового інституту, який складається з норм різних галузей національного законодавства, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з організацією і функціонуванням місцевого самоврядування, а саме: конституційного, адміністративного, цивільного тощо. У зв'язку з цим

особливого значення набуває розробка теоретично-методологічних аспектів функціонування територіальних громад.

Об'єктом дослідження виступає організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України.

Предметом дослідження є теоретично-методологічні аспекти дослідження організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування.

Мета дослідження полягає у виявленні та дослідженні особливостей організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України для оптимізації розвитку органів місцевого самоврядування сучасної України.

Окреслена мета дослідження визначає і низку завдань:

- описати історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- розкрити сутність поняття «місцевого самоврядування», «органи місцевого самоврядування», «організаційно-правове забезпечення»;
- визначити принципи і методи організаційно-правової роботи органів місцевого самоврядування в Україні;
- охарактеризувати особливості місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади;
- опрацювати світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування в контексті його застосування в умовах України;
- розкрити особливості роботи органів місцевого самоврядування в Україні;
- висвітлити проблеми територіальної організації влади;
- визначити напрями вдосконалення формування сучасних територіальних громад.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети було використано сучасні методи дослідження, зокрема: на основі системно-

аналітичного методу здійснене теоретичне узагальнення наукових наявних концепцій, розробок і пропозицій провідних вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячених територіальній організації влади, місцевому і регіональному самоврядуванню, територіальним громадам.

Для вирішення окремих завдань використовувались також такі методи: проблемно-орієнтовний, методи комплексного, системного аналізу економічних та управлінських явищ і процесів, що відбувалися в країні.

Дослідження полягає в тому, що проведене всебічне вивчення організаційно – правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування в Україні в цілому, а також у комплексному висвітленні основних проблем.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що на основі викладених висновків і розроблених рекомендацій детально описано історичні традиції етапів розвитку місцевого самоврядування в Україні, розкрито сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації одиниць, визначено нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні, охарактеризовано особливості правових засад територіальної організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, вивчено світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування в контексті його застосування в умовах України, розкрито особливості територіальної основи щодо роботи органів місцевого самоврядування в Україні, висвітлено основні проблеми територіальної організації влади та визначено ефективні напрями вдосконалення формування сучасних територіальних громад.

Гіпотеза дослідження полягає у покращенні організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України за рахунок вдосконалення нормативно-правової бази та реального впровадження реформи децентралізації.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

1.1. Історія дослідження організаційно-правового забезпечення роботи інституту місцевого самоврядування

На сьогодні Україна переживає етап глобальних змін та перетворень, при цьому, розвиток місцевого самоврядування визначено – як один із пріоритетних напрямів у здійсненні державної політики. Для того, щоб побудувати та втілити у життя найбільш оптимальну модель місцевого самоврядування, необхідно детально проаналізувати весь національний історичний досвід розвитку місцевого самоврядування, його становлення та функціонування на даний час.

Еволюція щодо розвитку місцевого самоврядування на території України має наукове, теоретичне, історичне та юридичне значення. Це можна пояснити тим, що з метою ефективного впровадження цілої низки реформ недостатньо було б використовувати аналогію з існуючими на даний час моделями місцевого самоврядування і при цьому не брати до уваги національну ментальність, традиції як і власне історичний досвід України.

Вивченням процесу становлення місцевого самоврядування в нашій країні серед науковців займалися такі вчені, як С. Серьогін, Н.Т. Гончарук та ін.[47]. Правові аспекти цього питання розглядалися О. Батановим, М.Пухтинським,[5]а суто регіональні аспекти досліджували О.А.Бородіна та ін.

З окресленої теми, у науковців сформувалось дві основні моделі щодо розвитку місцевого самоврядування нашої країни, а саме: історична та конституційна. І. Грицак, який виділив чотири основні періоди є автором першої моделі періодизації розвитку [18 с. 8].

Перший період – це період зародження, становлення та розвиток національних форм місцевого самоврядування, в основі якого, була незалежна територіальна громада. Цей період у своїх хронологічних рамках обрав часу зародження та утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV століття. Другий період, який ще має назву період європеїзації, характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (магдебурзького права), що почався з середини XIV століття і закінчився у першій половині XIX століття. Третій період – це період русифікації національного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої входила до складу царської Росії. Четвертим періодом є період здійснення спроби українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті роки XX століття, він триває і до цього часу.

Один із прихильників такої періодизації І. Литвиненко, вважає доцільним виокремлення реформування місцевого самоврядування на сучасному рівні, який безумовно характеризується суперечливими процесами вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, виходячи з основних міжнародних муніципальних стандартів та самобутніх суспільних особливостей розвитку української громади [33 с. 45]. Таким чином, місцеве самоврядування на території нашої країни в сучасних її межах пройшло і далі проходить досить складну еволюцію розвитку.

Становлення місцевого самоврядування в Україні, як і в інших країнах світу, пройшло декілька етапів свого реформування та становлення. Інша річ, що в європейських країнах цей процес був майже безперервним протягом багатьох століть. В Україні зміни відбувалися упродовж останнього тридцятиріччя. Адже за часів радянської влади самоврядування у загальноприйнятому розумінні просто не існувало.

Відродження інституту місцевого самоврядування в Україні відбувався у складних умовах протидії його противників, втрати населенням відповідних традицій, певних коливань державної політики в цій сфері суспільного життя

тощо. Відсутність традицій місцевого самоврядування серед жителів населених пунктів негативно позначався на його впровадженні. Фактично доводилося починати з азів та елементарних понять.

Процес становлення місцевого самоврядування в Україні, тобто реформування місцевої державної влади і поступове перетворення її в автономну від держави демократичну інституцію – місцеве самоврядування, почався з перших демократичних виборів 1990 року. Це можна вважати першим етапом реформи місцевої влади в Україні.

За останні роки виділяють сім таких етапів.

Періодизація здійснювалась на основі процесу реформування місцевої державної влади.

1 етап. 18 березня – 7 грудня 1990 р. Від виборів до місцевих рад навесні 1990 року до прийняття 7 грудня 1990 року Верховною Радою Української РСР Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

Фактично відродження місцевого самоврядування в Україні почалось після обрання народних депутатів Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 року. Новообрані місцеві ради хотіли позбутися як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення. Відсутність нормального правового регулювання і досвіду нового місцевого керівництва за наявності бажання змін і романтичних амбіцій досить часто приводили до прийняття органами місцевої влади рішень, які часто виходили за межі їх природної компетенції і вступали у суперечність як і з інтересами місцевої влади інших рівнів (районної та обласної, яка на той час була більш консервативна, ніж влада міська), так і з державними інтересами.

7 грудня 1990 року – 5 березня 1992 року. Від дня прийняття Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» до прийняття Закону України «Про Представника

Президента України» та нової редакції Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» 26 березня 1992 року.

Цей закон виявився концептуально дещо суперечним, оскільки питання самоврядування на той час навіть теоретично не було достатньо вивченим, але саме з цього Закону почало формуватися правове поле для розвитку місцевого самоврядування. Саме цей Закон дав можливість містам шукати свої шляхи подолання наслідків тотальної економічної кризи, що існувала в Україні.

Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» був дітищем свого суперечливого часу, коли молода українська демократія, слабка і недосвідчена, існували комуністичні стереотипи і з точки зору сьогодення, робила помилки та допускала в законах суперечності, які сьогодні видно неозброєним оком і які здаються дуже дивними. Такою суперечливою була і преамбула цього Закону: «Закон визначає засади місцевого самоврядування – основи демократичного устрою влади в республіці, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форм безпосередньої демократії. Місцеве самоврядування в Українській РСР – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [60].

2 етап. Внесення змін і доповнень до Конституції та відповідна корекція українського законодавства. Реальний розподіл влади почався із заснуванням посади Президента України. Після всенародного обрання Президента 1 грудня 1991 року Саме на початку 1992 року у лютому – березні були прийняті два нових закони «Про Представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

3 етап. Березень 1992 року – 26 червня 1994 року. Від прийняття законів України «Про Представника Президента України» і «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» до обрання голів

рад населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та нового складу місцевих рад усіх рівнів і скасування місцевих державних адміністрацій. З прийняттям цього Закону Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції і законів України [63].

4 етап. 26 червня 1994 року – 8 червня 1995 року. Від обрання нового складу місцевих рад народних депутатів до дня підписання Конституційного договору, за яким в Україні знову утворювались місцеві державні адміністрації, правда у дещо зміненому вигляді.

5 етап. 8 червня 1995 року – 28 червня 1996 року. Від дня підписання Конституційного договору до дня прийняття українським парламентом нової Конституції України.

Піврічні дебати навколо проекту закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» закінчились підписанням між Президентом України та Верховною Радою України унікального з правової точки зору документу – Конституційного Договору. Цей документ був поставлений в рівень з Конституцією України, причому Конституція, і все інше українське законодавство могли застосовуватись лише в частині, що не суперечила цьому Договору: «На період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюються на засадах, визначених Законом «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні», який Верховна Рада України схвалила 18 травня 1995 року більшістю голосів народних депутатів України» [66].

6 етап. від 28 червня 1996 року до 29 березня 1998 року. Від дня прийняття нової Конституції України до формування місцевих рад за новим виборчим законом. Конституція України від 28 червня 1996 року зафіксувала кілька важливих принципів існування місцевого самоврядування в Україні [64].

Так стаття 7 розділу «Загальні засади» встановлює: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Цей позитивний факт мав знайти своє розв'язання в інших статтях і розділах Конституції. Проте, на жаль, розділ 11 «Місцеве самоврядування» був виписаний досить невдало.

Варто порівняти дві норми, частину 1 статті 140 Конституції та частину 1 статті 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування:

1. Стаття 140. Конституції: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.» [64].
2. Стаття 3 Хартії Європейської Хартії про місцеве самоврядування: «Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» [56].

7 етап. Внаслідок недостатньої чіткості конституційних норм, різні групи народних депутатів, різні представники органів місцевого самоврядування, науковці і спеціалісти по-різному стали їх тлумачити і, як результат, на розгляд Верховної Ради України було внесено два, концептуально відмінні один від одного, проекти Закону «Про місцеве самоврядування, робота над якими тривала понад сім місяців. Проте, пройшовши через президентське «вето», 21 травня 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» все-таки був прийнятий [59].

В розвиток згаданого Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» Верховною Радою України був прийнятий і новий Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який визначив, що: «Стаття 1. Основні засади місцевих виборів. Вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, а також сільських, селищних, міських голів є вільними і відбуваються на основі

гарантованого Конституцією України та цим Законом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [71].

Хоча і цей Закон виявився далеким від досконалості і також повертався Президентом на повторний розгляд, а вибори голів міст Києва та Севастополя так і не відбулися, оскільки Верховна Рада 13 скликання так і не змогла прийняти закон про особливості здійснення місцевого самоврядування у цих містах, загалом треба сказати, що місцеві ради та голови сіл, селищ і міст обрані 29 березня 1998 року, розпочали свою діяльність в умовах достатньо розвинутого правового поля, що регулює основні питання місцевого самоврядування в Україні.

М. Пухтинський, голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, також виділив кілька етапів становлення місцевого самоврядування в Україні. Так він визначив, що:

- на першому, початковому етапі, відбулося випробовування різних моделей територіальної організації публічної влади;
- на другому, починаючи з 1994 року, відпрацьовувались підходи до сучасного конституційного бачення системи місцевого самоврядування;
- на третьому, після прийняття Конституції України 1996 року, вирішувались організаційні, законодавчі і прикладні проблеми його становлення й розвитку [42].

Крім того, автор зазначає, що й досі продовжується напрацювання концептуальних засад місцевого самоврядування, вдосконалюються насамперед основи його організаційно-правової самостійності [46, с. 20 - 21]. Варто зазначити, що фактично жоден з авторів, які досліджують місцеве самоврядування в Україні, не зупинився на розгляді особливостей становлення служби в органах місцевого самоврядування. Наблизився до цього П. Павленчик напередодні прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Він спробував проаналізувати процес впровадження у вітчизняне законодавство термінів «служба в органах місцевого самоврядування» та «службовець органів місцевого

самоврядування» із позиції еволюції системи місцевого самоврядування. Зокрема, він звернув увагу на те, що до останнього часу ці поняття в Україні майже не використовувались. У цьому не було потреби, оскільки за радянських часів ради народних депутатів по суті не були органами місцевого самоврядування. Усі ради, від сільської до верховної, фактично відносились до органів державної влади, оскільки не могли самостійно формувати політику. Після проголошення незалежності України, ради не перетворилися в органи місцевого самоврядування, як це визначає Європейська Хартія місцевого самоврядування. Щоб змінити систему, спробували ввести інститут представника Президента України в регіонах (1992 рік), який потім було ліквідовано (1994 рік). Конституційним договором між Президентом України та Верховною Радою, прийнятим у червні 1995 року проблеми територіальної організації влади також були розв'язані тимчасово і неповністю. Договір зафіксував подвійний правовий статус голів місцевих рад.

Не було вирішене також питання законодавчого врегулювання служби в органах місцевого самоврядування [43].

Правовий статус працівників органів місцевого самоврядування був визначений лише з прийняттям Закону України «Про державну службу».

Постановою Верховної Ради України про введення в дію цього закону від 16 грудня 1993 року на посадових осіб органів місцевого та регіонального самоврядування була поширена дія Закону України «Про державну службу» і вони були прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців.

Конституція України, прийнята у червні 1996 року, остаточно закріпила принцип, згідно з яким в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування, а у перехідних положеннях Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» підтверджено, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону «Про державну службу». Вони прирівнюються до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не передбачено законодавством України [29, с. 77-78].

Значно конкретизувалося розуміння служби в органах місцевого самоврядування лише після прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Вивчення історичних джерел та організаційно-правових аспектів роботи місцевого самоврядування пов'язані передусім із становленням та розвитком нормативно-правової бази місцевого самоврядування в Україні.

По-перше, це аналіз і оцінка явищ і процесів становлення муніципального статутного права в історичній ретроспективі за хронологією.

По-друге, уточнення його сутності і тенденції розвитку в сучасних умовах функціонування місцевого самоврядування.

На основі аналізу нормативно-правової бази, яка використовувалася в різні проміжки часу, встановлено, що вищезгадані джерела муніципального права мають системний характер. Це, у свою чергу, дає підстави стверджувати, що в Україні, існувала відносно ефективна організаційно-правова система місцевого самоврядування, в якій громада відігравала ключову роль.

1.2. Уточнення змісту понять дослідження: «організаційно-правове забезпечення», «місцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування»

Зі своїм справжнім змістом місцеве самоврядування увійшло в наше життя не так уже й давно з початку 1990-х років. В кожній державі, залежно від її історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну правову форму.

Місцеве самоврядування багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно.

Аналіз Конституції України 1996 року дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
по-друге, специфічної форми народовладдя;
по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення[53].

Суть місцевого самоврядування полягає в самоорганізації жителів певних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад), насамперед, населених пунктів, з метою вирішення ними безпосередньо або через уповноважені ними органи питань місцевого життя цих одиниць. Місцеве самоврядування здійснюється на засадах закону, організаційної і фінансової самостійності.

Загальне поняття місцевого самоврядування це гарантоване Конституцією України право територіальних колективів громадян та органів, які вони обирають, вирішувати самостійно питання місцевого значення, діючи в межах Конституції (ст. 7) і законів України.

Суб'єктами місцевого самоврядування є:

по-перше, саме населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальний колектив);

по-друге, його (територіальна громада) органи, якими скрізь у світі є Ради (подібні їм колегіальні органи – збори, асамблеї тощо).

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія відносно інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів [25].

Суть правової автономії полягає в тому, що вона має свої власні повноваження, визначені конституцією або законом. Ці повноваження, зазначаються в Європейській Хартії, мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до його відання. Це правило має діяти і тоді, коли орган місцевого самоврядування

здійснює делеговані йому державою додаткові повноваження. І тут він повинен мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Суть організаційної автономії в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначити свою власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління.

Фінансова автономія полягає в праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій і повноважень. При цьому, частина вказаних коштів повинна, як про це зазначається в Європейській Хартії, надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких в межах закону повинні визначати самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії, які виділяються для цих органів (ніде в світі місцеве самоврядування без державної політики не обходиться), не повинні зменшувати свободу їх дій у власній сфері роботи.

В Україні визначення поняття «місцеве самоврядування» наведено у трьох законодавчих актах: Конституції України (1996 р.), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.) (оскільки Європейська хартія місцевого самоврядування ратифікована Верховною Радою України у липні 1997 р., вона, згідно із ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства).

Так, Конституція України визначила місцеве самоврядування «правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Окрім того, у статті 7 Конституції України зафіксовано визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні, а стаття 5 проголошує, що «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Це означає, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державного управління, а створюють самостійну форму реалізації публічної влади в Україні, носієм якої є народ згідно зі статтею 5 Конституції України.

Європейська хартія місцевого самоврядування, (підписана державами - членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р., а Україною – 06.11.1996 р.), у статті 3 «Концепція місцевого самоврядування» проголосила місцеве самоврядування як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [56].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який був прийнятий у травні 1997 р. (тобто вже після підписання Україною Європейської хартії місцевого самоврядування), місцеве самоврядування визначив як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [59, 64]. Порівняння законодавчого тлумачення місцевого самоврядування наведено у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Порівняння законодавчого тлумачення місцевого самоврядування

| Законодавчий акт | Визначення поняття «місцеве самоврядування» |
|-------------------------------------|--|
| Конституція України (28.06.1996) | Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 140). |

| | |
|--|--|
| Європейська хартія місцевого самоврядування (06.11.1996) | Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (стаття 3). |
| Закон України Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997) | Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (стаття 2). |

Як видно із табл. 1.1, поняття «місцеве самоврядування» у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна вважати найбільш повним тлумаченням, яке фактично інтегрує трактування місцевого самоврядування, подане у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Отже, сформулюємо сутність поняття «місцеве самоврядування» як гарантоване державою право та об’єктивну здатність територіальної громади – соціальної спільноти жителів села, селища, міста або їх об’єднання відповідно до норм законодавства, що згуртовані навколо досягнення спільних цілей громадської роботи – вирішувати питання місцевого значення щодо забезпечення її (територіальної громади) сталого розвитку. При цьому законодавчо має бути окреслено коло питань місцевого значення з розподілом (закріпленням) їх за суб’єктами системи місцевого самоврядування [3].

Виступаючи, як окремий спосіб здійснення народом належної йому влади, як форма народовладдя що випливає із ст. 5 Конституції України, місцеве самоврядування є інституцією сучасної демократичної системи управління, вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію і самофінансування.

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

Закріплюючи дане поняття, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Дане визначення базується на так званій державницькій теорії самоврядування, обґрунтованій ще в XIX ст. німецькими вченими Р. Гнейстом і Л. Штейном, які бачили в місцевому самоврядуванні не самостійне завідування відмінними від державних місцевими справами, а покладення на місцеве співтовариство здійснення завдань державного управління, і тому самоврядування – це одна з форм організації місцевого державного управління. В Російській імперії ця теорія була розвинута ліберально налаштованими науковцями М. Лазаревським, О. Градовським та В. Безобразовим.

Конституція України у ст. 140 дає наступне визначення місцевого самоврядування: це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Тобто, вона надає право самостійно вирішувати місцеві справи тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам, а такий підхід переважно базується на громадівській теорії місцевого самоврядування, відповідно до якої громада має муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади по своїй природі, а «сутність самоврядування полягає в наданні місцевій общині права самій оберігати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами [40]. Громадівська теорія, таким чином, виходить з протиставлення місцевої громади державі, вимагаючи, щоб громада і держава відали тільки свої власні інтереси».

У порівнянні з конституційним положенням, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» більш відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування (яка у нас була ратифікована вже після прийняття Основного Закону), оскільки під місцевим самоврядуванням розуміє не тільки гарантоване державою право, але і реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

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

Виходячи з цього, можна виділити кілька ознак місцевого самоврядування:

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

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

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

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

Визначення системи органів місцевого самоврядування та її елементів є досить складним, оскільки саме поняття місцевого самоврядування, як було зазначено раніше, може розглядатися в різних аспектах. Оскільки за сучасного стану справ в Україні кожен з цих аспектів виражається у певних формах, то в процесі опису системи органів місцевого самоврядування необхідно враховувати всі ці аспекти.

Формулюючи ст.5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду, сільську, селищну, міську раду, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення. Але із самого поняття місцевого самоврядування,

яке дає нам Закон «Про місцеве самоврядування», впливає, що це не тільки право, а й реальна здатність громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. А цю здатність громада може самостійно реалізувати тільки використовуючи різноманітні форми безпосереднього народовладдя. Тому законодавче визначення системи місцевого самоврядування є неповним і може розглядатися тільки як система суб'єктів місцевого самоврядування, або, як зазначається в деякій навчальній літературі, як система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані.

Отже, система органів місцевого самоврядування може бути розглянута у двох аспектах.

Потрібно розрізнити систему форм здійснення місцевого самоврядування і систему суб'єктів місцевого самоврядування.

Систему форм здійснення місцевого самоврядування складають:

1. Форми безпосередньої демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування. До них відносяться:

– місцевий референдум – форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

– місцеві вибори – вибори депутатів відповідної місцевої ради та сільських, селищних, міських голів;

– загальні збори громадян – збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем проживання для вирішення питань місцевого значення;

– місцеві ініціативи – пропозиція членів громади про обов'язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи визначається радою або статутом громади. Внесена місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи;

– громадські слухання – це заслуховування не рідше одного разу на рік громадою звітів депутатів ради і посадових осіб місцевого самоврядування, під час якого можуть порушуватися різні питання і вноситися пропозиції з питань місцевого значення;

– організація і участь в мітингах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні;

– участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (в якості експертів, спеціалістів, консультантів, громадських контролерів).

2. Форми представницької демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування – це представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві голови, органи самоорганізації населення, які обираються населенням і через діяльність яких громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування на підвідомчій території.

Система організаційно-правових форм взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування є широкою, гнучкою і різноманітною. Організаційно-правовими формами координаційної взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади є, наприклад:

– утворення спеціальних органів на паритетних засадах для реалізації спільних програм;

– здійснення конкретних дій в певних сферах роботи територіальної громади;

– проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

– проведення спільних дій з комплексних програм;

– планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації;

– проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії;

– прийняття спільних розпоряджень головою відповідної державної адміністрації і головою обласної (районної) ради тощо. Враховуючи вищевикладене під організаційно-правовим забезпеченням роботи органів місцевого самоврядування пропонується розуміти комплекс нормативно-правових, матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та оперативних підстав та заходів задля досягнення високої ефективності виконання відповідних функцій та повноважень.

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах місцевого самоврядування організаційні форми закріплюються прийняттям відповідних рішень, які мають певні правові наслідки. Правові ж форми управлінської роботи потребують організаційної впорядкованості їх здійснення.

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

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

1.3. Принципи та методи дослідження організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України

В умовах постійного вдосконалення української державності постає необхідність створення ефективної системи місцевого самоврядування з широкими правами, фінансовою незалежністю і разом з тим з високою відповідальністю перед громадянами і законом. Адже зрозуміло, що інакше не можна розраховувати на активну діяльність місцевих органів самоврядування в економічному та політичному житті країни.

Методи місцевого управління на даний час має безліч недосліджених питань, до них звертаються лише деякі вчені, та й то випадково, в процесі дослідницького пошуку та вирішення окремих завдань місцевого самоврядування. Серед них: В. Авер'янов, Б. Кравченко, І. Надольний, В. Шаповал, В. Вакуленко, М. Орлатий, О. Ігнатенко, М. Баймуратов, І. Надольний, І. Бодрова, С. Серьогіна, А. Оболенський, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, Г. Райт, О. Рой.

Сучасний етап місцевого самоврядування в Україні характеризується критичним переглядом методології радянської науки. На зміну принципам класовості й партійності приходять принципи об'єктивності. Водночас, дослідження організації роботи органів публічної влади продовжують базуватися на принципах науковості, історизму, комплексності, всебічності, поєднання теорії і практики.

У наш час сформувалися кілька підходів до дослідження місцевого самоврядування у складі організаційно-правових принципів і методів роботи органів місцевого самоврядування.

Різноманітність підходів до вивчення управління зумовлена двоїтим характером цього процесу. З одного боку, управління – це наука, оскільки ґрунтується на законах суспільного розвитку, а з іншого – мистецтво управління, керівник має відповідні знання та якості.

В. Малиновський розвиває цю думку: «Теорія управління орієнтована в основному на відображення раціонального боку реальних систем управління, їх загальних закономірностей і моделей. Мистецтво управління, в кожному конкретному випадку наповнює ці раціональні знання життям, практикою, що можна пояснити чисельністю певних ситуацій та існуванням у них неформальних елементів, які важко піддаються виявленню й опису. Але узагальнення матеріалу, який відображає мистецтво управління, приводить до формування принципів, рекомендацій, які є частиною системи знань про управління» [35, с. 42-43].

Нині дослідники розуміють мистецтво управління як керівництво, координування й контроль, які здійснюються над багатьма людьми для досягнення певної мети.

У цілому підходи до дослідження місцевого самоврядування можна поділити на дослідження проблем самоврядування в рамках зарубіжного досвіду, зокрема вивчення проблем формування нових методів і дотримання найважливіших принципів працівниками органів місцевого самоврядування в межах вітчизняного досвіду.

На сьогодні досвід місцевого самоврядування в розвинених демократичних суспільствах викликає інтерес у представників місцевого самоврядування, науковців та політиків України. Застосування цього досвіду в Україні сприятиме формуванню реального народовладдя.

Узагальнюючи вивчення позитивного досвіду місцевого самоврядування у державах з самоврядними традиціями, можна виділити два основні напрями.

Перший вивчає методи і принципи роботи органів місцевого самоврядування з точки зору його місця і ролі в політико-правовому та соціально-економічному розвитку держави.

Другий напрям – вивчення методів і принципів роботи органів місцевого самоврядування в межах інституту місцевого самоврядування у зарубіжних державах має на меті виявлення найбільш раціональних форм та методів роботи, оптимальних адміністративних структур та засобів нормативного регулювання, запровадження яких в Україні сприятиме розвитку демократії та добробуту населення.

Перший напрям спонукає нас до наступних висновків. По-перше, у різних державах спостерігається власна історія місцевого самоврядування, котра визначила особливості принципів і методів роботи місцевого самоврядування.

Наприклад, якщо в Англії ідея самоврядування із самого початку пронизувала зверху до низу весь політичний і соціальний простір, та в Німеччині, навпаки, принцип самоврядування виник не як внутрішня

організація правильно розподіленого планування одного класу на іншим, а як протиставлення зовнішньої сили організованої буржуазії внутрішній силі державно-бюрократичного начала [15, с. 241-280].

По-друге, на різних історичних етапах спостерігаються різні способи впровадження цього політико-правового інституту.

Так, наприклад, у Південній Франції міське населення домоглося незалежності, в основному без кровопролиття. Не тільки міська еліта, але й правителі цілих областей, були зацікавлені у процвітанні міст, не перешкоджали відносній самостійності. Та розглядаючи історію інших європейських країн бачимо, що формально міста підпорядковувалися імператорам, а фактично були незалежними міськими радами, мали право самостійно оголошувати війну, укладати мир і союзи, чеканити монету тощо.

По-третє, залежно від історичної епохи спостерігаються організаційні особливості місцевого самоврядування.

Наприклад, у середньовіччі багато міст Південної Франції і Фінляндії у боротьбі зі своєю елітою набували права самоврядних міст-комун. Такий статус їм забезпечував право виборів ради, голови ради – мера та інших посадових осіб. Ці міста мали власний суд, свої фінанси, самі встановлювали податки. Міста-комуни звільнялися від виконання держаних провинностей, виплачуючи державі щорічну, порівняно не високу грошову ренту, що давало їм змогу набувати певну форму політичної самостійності.

По-четверте, спостерігаються особливості впровадження та розвитку місцевого самоврядування у державах з сильною центральною владою. Результати досліджень показали, що немало міст не могли домогтися самоврядування. Це було майже загальним правилом для міст на королівській землі в державах з відносно сильною центральною владою.

Міста у Європі користувалися деякими привілеями і вільностями, у тому числі правом виборів самоврядних органів. Проте ці установи зазвичай діяли під контролем представників короля або сеньйора.

Так було у Франції, де багато міст набули право вибирати старшин і міську раду, але суд здійснював представник вищого органу держави.

В Англії, де королівська влада після норманського завоювання була сильна, містам не вдавалося домогтися таких привілеїв. Більшість англійських міст домагалися встановлення відкупної системи податків і отримували від короля дозвіл на щорічну сплату певного фіксованого податку.

Також обмежені муніципальні свободи існували для Скандинавських держав, багатьох міст Німеччини, Угорщини.

По-п'яте, характер повноважень, вільностей та привілеїв у тій чи іншій системі місцевого самоврядування у різні часові періоди був різний. Так, права і вільності, які набували жителі європейського середньовічного міста, багато в чому були схожими з привілеями. Самі ж міста складали замкнуті корпорації і понад усе ставили власні інтереси.

Таким чином, особливості політико-правової організації тогочасного міста були суттєвою перешкодою на шляху формування сильної централізованої державної влади.

Відповідно там, де ця влада була дійсно сильною, вона прагнула призупинити та не допускати розвиток місцевого самоврядування.

Цікавими є особливості організацій місцевого самоврядування в США та Канаді.

Понад 200 років тому в Конституцію США було записана гарантія кожному штатові республіканську форму правління (розділ IV, ст. 4).

У середині 60-х років у США набула поширення «теорія держави загального благоденства» [16]. На її ґрунті з'явилася «муніципальна концепція», яка органи місцевого самоврядування розглядала як інструменти соціального сервісу. Ця концепція в подальшому розвивалась у бік доктрини «соціальної держави», в якій самоврядуванню відводиться перше місце.

Специфіка місцевого самоврядування в Канаді полягає в тому, що муніципальний уряд – уряд великих, малих міст, містечок, селищ – створюється муніципальною владою і має такі повноваження, якими його

наділяє місцеві законодавстві. Голову міської чи сільської ради обирають згідно з нормами провінційного законодавства [9, с. 150].

Слід зазначити, що місцевому самоврядуванню, яке розуміється не тільки як форма децентралізації влади, але насамперед і як форма свободи окремої людини і суспільства в цілому, приділяється величезна увага в європейських державах.

Так, у Франції місцеві територіальні громади мають великі можливості щодо вирішення своїх життєвих проблем на основі Закону «Про права і обов'язки комун, департаментів, регіонів». Держава контролює органи місцевого самоврядування лише у розрізі виконання законів та фінансової роботи. Поряд з посадовими особами, яких призначають зверху, населення регіону обирає свої представницькі органи, які формують уже власний виконавчий апарат. У містах, селищах і селах управління значною мірою визначається статутом територіальної громади.

У цілому практика держав з розвиненою економікою переконує в тому, що централізація управління державою та її економікою є безперспективною, оскільки призупиняє ініціативу як населення, так і керівного апарату. Без раціональної децентралізації функції неможливо здійснювати ефективне управління економічними та соціальними процесами в умовах ринкової економіки.

По-шосте, слід визначити, що в окремих державах Європи організаційна та правова структура органів місцевого самоврядування знала суттєвого реформування у зв'язку з їх участю у Європейському союзі. Ці реформи розвивались у чотирьох напрямках:

- здійснювалась оптимізація кількості адміністративних одиниць;
- вдосконалювалась організація роботи самоврядних органів;
- впроваджувались нові фінансові реформи;
- здійснювались функціональні та процедурні реформи.

Як наслідок, у деяких державах кількість органів місцевого самоврядування скоротилася, тоді як в інших зростала. Крім того,

підвищилась керівна роль мерів міст і їх відповідальність за стан обслуговування населення, а також розширилась участь громадськості у прийнятті рішень, плануванні заходів.

Вивчення особливостей місцевого самоврядування у постсоціалістичних державах показало, що там місцеве самоврядування мало подібні до українського становлення і розвитку у 90-х роках.

Так, у Росії лише з 1995 року почав діяти Закон «Про загальні принципи місцевого самоврядування в Російській Федерації», який не зміг одразу розв'язати всі проблеми місцевого самоврядування у цій державі. Він не врегулював законодавчо механізми взаємовідносин між федеральною та регіональною владою [10, с. 99].

Значний інтерес у дослідників викликають особливості місцевого самоврядування у такій державі, як Польща. Саме у цій державі за дуже короткий термін здійснено великий поступ на шляху до побудови демократичного суспільства. Проведена реформа адміністративно-територіального поділу Польщі (основна адміністративна одиниця є громада, у сільській місцевості – гміна) дала можливість сформувати міцне місцеве самоврядування. Щодо органів управління, то громади керують ради, які обирає місцеве населення; виконавчим органом є Колегія, що складається з Президента міста, заступника Президента міста і не більше п'яťох інших членів, обраних радою. Органи місцевої влади беруть участь у функціонуванні воєводств.

У різних постсоціалістичних державах є суттєві відмінності як у відносинах між центральною і місцевою владою, так і в організації місцевого самоврядування та функціонуванні виконавчих органів.

У другому підході, тобто до вивчення зарубіжного досвіду формування принципів і застосування методів органами місцевого самоврядування з точки зору політичного, соціально-економічного розвитку та можливості їх застосування в Україні з метою просування до демократичного суспільства, окреслено чотири головні методи таких досліджень.

Пізнавальний. Був актуальним до початку 90-х років. Українські вчені до проголошення Україною незалежності, особливо під час панування адміністративної системи, у період побудови так званого соціалізму, не завжди мали змогу познайомитися з особливостями функціонування органів місцевого самоврядування інших держав, не те що детально вивчити їх.

Експертно-оціночний. Сформувався в Україні водночас з відновленням в її межах місцевого самоврядування. Науковці і фахівці з місцевого самоврядування намагалися оцінити перші його кроки порівняно із зарубіжним досвідом. Головним було виявлення проблем у місцевому самоврядуванні зарубіжних держав з метою уникнення аналогічних помилок в Україні. Дуже часто такі оцінки здійснювалися за участю зарубіжних експертів, фахівців з місцевого самоврядування.

Так, з квітня 1994 року розпочала роботу «Програма сприяння парламентам України», пріоритетним напрямом якої був аналіз проблем становлення місцевого самоврядування в Україні та розроблення заходів по їх розв'язанню, у тому числі і за допомогою використання найкращих зразків зарубіжного досвіду.

У звіті розробників даної програми «Розбудова місцевих рад в Україні» наводяться дані про проекти місцевого самоврядування, реалізовані в різних державах світу, які на думку українських і американських експертів, можна було б адаптовано використати в нашій державі. Серед цих проектів «Впровадження муніципальної програми економічного розвитку» з метою розроблення стратегії і тактики стабільного економічного розвитку міста, «Програма місцевого економічного розвитку з метою створення громадського партнерства для місцевого розвитку, «Створення Комісій зі стратегічного планування» з метою досягнення згоди при плануванні економічного розвитку [1, с. 113-122]. З 1998 року у Києві діє Центр відомої міжнародної організації – Інститут Схід-Захід, який надав в Україні кілька проектів, надзвичайно важливих для подальшого становлення місцевого самоврядування. Найбільш вагомими з них є: «Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні»,

«Стан і перспективи розвитку відносин України з Європейським Союзом», «Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні» сподіваються, що результати його реалізації зацікавлять як науковців, так і політиків та представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування: адже з'являється зростання органів місцевої влади, які допоможуть вивести державу з кризи [34, с. 42]. Варто наголосити, що при розробленні цього проекту використаний досвід децентралізації влади, самоорганізації населення, нагромаджений у державах Східної і Центральної Європи, в США та Канаді.

Експериментальний. Утворився в результаті впровадження моделей самоврядування інших держав в Україні. Він базується, як правило, на результатах досліджень пізнавального та експертно-оціночного напрямів. Так, в національній пресі, на офіційних зібраннях голів великих і середніх міст, науково-практичних конференціях і семінарах з питань децентралізації влади в Україні повноцінного місцевого самоврядування особливо широко обговорювався шведський досвід муніципального самоврядування, зокрема досвід роботи Шведської асоціації місцевих влад (SALA). Саме досвід Швеції допоміг проведенню у Києві низки міжнародних науково-практичних конференцій і семінарів, взяла участь у підготовці важливих законопроектів, пов'язаних зі становленням у нашій державі реального місцевого самоврядування, а також сприяла впровадженню експериментального українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування у місті Ірпені Київської області.

Інтеграційний. Орієнтований на співпрацю України з іншими європейськими державами в рамках Європейської хартії місцевого самоврядування та «Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування». Він започаткований у липні 1997 року, коли Європейська хартія місцевого самоврядування була запроваджена Верховною Радою України. Ідея Європейської хартії місцевого самоврядування виникла в результаті усвідомлення більшістю європейських держав необхідності розширення місцевого самоврядування. Ця ідея тривалий час обговорювалась і

розроблялась у Раді Європи. У 1985 році Європейська хартія місцевого самоврядування була схвалена Комітетом міністрів Ради Європи як міжнародний договір, який відіграв велику роль у розвитку місцевого самоврядування практично в усіх державах світу. З вересня 1988 року вона набула чинності. Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язує держави, які її підписали, будувати свої системи місцевого самоврядування з обов'язковим врахуванням наступних принципів:

1. Принцип місцевого самоврядування має бути введений в основний закон [24, с. 2];
2. Місцева влада в межах, установлених внутрішньодержавним правом, має бути наділеною правом регулювати і підпорядкувати значні обсяги громадських справ під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження має здійснюватися виборними зібраннями [24, с. 3];
3. Громадські функції повинні здійснювати ті органи місцевої влади, які є найближчими до громадян. Функції з надання послуг мають розподілятися між рівнями влади, виходячи з вимог ефективності та ощадливості [24, с. 4];
4. Будь-які зміни на місцевому рівні мають проводитись на основі консультацій з місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців [24, с. 5];
5. Місцева влада має бути здатною пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління [24, с. 6];
6. Адміністративне втручання та регламентування вищими рівнями місцевої влади має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує конституційне чи внутрішньодержавне законодавство [24, с. 7];
7. Місцева влада має бути наділена правом формувати власні податкові надходження для фінансування місцевих програм. У випадку коли надання послуг вимагає центральні органи влади, то або він має

забезпечити належне фінансування, або місцевій владі потрібно дати право оподаткування з метою фінансування виконуваних послуг [24, с. 8].

Дотримання зазначених принципів сприяє інтеграції політико-правових і соціально-економічних просторів європейських держав у єдиний європейський простір, який стане гарантом та інструментом організації європейського співробітництва.

Обидва підходи до вивчення зарубіжного досвіду місцевого самоврядування з усіма напрямками досліджень є особливо цінними на сучасному етапі розвитку українського суспільства, тобто в період побудови демократичної держави.

Дуже важливим є і набутий за період незалежності української держави вітчизняний досвід дослідження проблем місцевого самоврядування, в тому числі вивчення проблем формування нових методів та дотримання найважливіших принципів працівниками органів самоврядування.

Цей досвід засвідчує, що побудова такого розвиненого місцевого самоврядування в Україні, як в демократичних суспільствах, вимагає реалізації деяких заходів: перетворення діючих у країні партій та громадських організацій на сильні елементи суспільства, створення незалежних судів і преси, здійснення жорстокого контролю за діяльністю працівників органів управління, в тому числі органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості фінансових потоків, формування сприятливого інвестиційного клімату та привабливого бізнес-середовища. Оскільки ці заходи залишаються нездійсненими, то й більшість принципів роботи органів місцевого самоврядування є поки що незастосовними, наприклад, на сьогодні фінансова автономія територіальних громад відносно не ефективна. Неможливо також застосовувати і низку відпрацьованих в інших країнах методів роботи органів місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що становлення реального місцевого самоврядування в Україні збіглося з процесами державного будівництва, реформуванням політичної та економічної систем,

започаткуванням нового суспільного розвитку загалом і соціально-економічного.

Відбір конкретних методів визначається питаннями, що охоплюються сферою компетенції органів місцевого самоврядування. Постановка таких питань та розв'язання їх вимагає володіння працівниками органів місцевого самоврядування групою конкретних методів (табл.1.2.)

Таблиця 1.2

Конкретні методи роботи органів місцевого самоврядування

| Питання, що в компетенції органів місцевого самоврядування | Найголовніші конкретні методи |
|---|--|
| 1 | 2 |
| Місцеві фінанси | Метод фінансово-економічного аналізу та прогнозування |
| Соціально-економічний розвиток населених пунктів | Метод стратегічного планування та прогнозування, методи факторного аналізу, методи визначення конкурентоспроможних переваг розвитку населеного пункту, методи моделювання, конструктивні економічні обчислення |
| Планування і забудова населених пунктів | Методи планування та містобудування, нормативні методи, моделювання, просторового аналізу, картографічні методи |
| Комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів | Методи економічної оцінки землі та природних ресурсів, визначення демографічної ємності території |

| | |
|---|---|
| Управління об'єктами комунальної власності | Методи економічної оцінки об'єктів комунальної власності, фінансово-економічної оцінки функціонування об'єктів |
| Догляд за дорогами місцевого значення та їх будівництво | Методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат об'єктів транспортної інфраструктури |
| Освітлення населених пунктів, електро-, газо- й водопостачання, каналізація | Методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат об'єктів інженерної інфраструктури |
| Житлове будівництво | Методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат житлових будівель |
| Робота місцевого громадського транспорту, благоустрою парків | Методи оцінки забезпечення населення громадським транспортом |
| Надання ритуальних послуг, утримання кладовищ | Методи надання соціальних послуг метод економічної оцінки землі |
| Робота дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти | Метод оцінки ефективності функціонування закладів освіти, потреби їх потужності в кількості вихователів та вчителів |
| Надання медичної допомоги комунальними закладів охорони здоров'я | Методи оцінки ефективності функціонування закладів охорони здоров'я |
| Робота комунальних закладів культури, фізкультури, спорту та туризму | Методи оцінки ефективності закладів культури, фізкультури, спорту та туризму |

| | |
|---|--|
| Працевлаштування і організації громадських робіт | Методи економіки праці, методи соціально-економічного аналізу і прогнозу, ідеологічні методи |
| Окремі питання охорони довкілля, громадського порядку, пожежної охорони та довкілля | Методи оцінки безпеки населення, методи попередження аварійних ситуацій |

З переліку методів, поданих у табл. 1.2, бачимо, що вони розробляються на ґрунті інших наук, а саме: економіки, регіональної економіки, містобудування і планування, будівництва, архітектури тощо. Це безумовно висуває вимоги до знань, вмінь і навичок працівників органів місцевого самоврядування. З іншого боку, в межах місцевого самоврядування має відбуватися удосконалення цих методів. Застосування цих методів фінансово-економічного аналізу в традиційних аспектах може допомогти місцевому самоврядуванню чітко окреслити повноваження та контроль в бюджетній сфері.

Складність застосування тих чи інших методів роботи органами місцевого самоврядування та неможливість реалізації ними окремих принципів пояснюється недостатчею спільних цінностей у громадян, що належать до різних соціальних груп населення, до різних регіонів. Тривалий розвиток суспільства зумовило відсутність у сучасних працівників органів місцевого самоврядування досвіду розв'язання таких проблем, як пошук фінансування, пошук шляхів ефективної експлуатації існуючих комунальних об'єктів.

На жаль, цьому не сприяє пасивність українців у громадянському житті частина української еліти затримують впровадження деяких принципів місцевого самоврядування та застосування ефективних методів, які сприятимуть його становленню.

Використані підходи до вивчення принципів і методів роботи органів місцевого самоврядування засвідчують, що якість і рівень їх застосування

мають бути підвищені до такої міри, яка б забезпечила реальність місцевого самоврядування в Україні.

Реалізація такого завдання вимагає: поширення знань про громадянське суспільство та організації, що його представляють; популяризації організацій громадянського суспільства серед молоді через волонтерство, участь в акціях, семінарах тощо; підвищення рівня фінансової роботи територіальних громад; розроблення дієвих механізмів співпраці організацій громадянського суспільства і державних органів.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

2.1. Сутність організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування

Досліджуючи організаційно-правову роботу органів місцевого самоврядування в українській державі, можна зазначити що їх діяльність, базується на загальних аспектах інституту місцевого самоврядування в Україні.

Це аспекти належного врядування, аспекти історичної обумовленості ідей та норм, покладених в основу організації роботи кожної спільноти громадян. Так, під аспектами місцевого самоврядування варто розуміти, визначені Конституцією України та відповідними законами вихідні засади, які покладені в основу його організації і функціонування, а також визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування [49, с. 195].

Але важливим, є інше розуміння принципів місцевого самоврядування, сутність якого, полягає у тому, що це зумовлені природою місцевого самоврядування, визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та роботи територіальної громади, органами місцевого самоврядування, що формуються громадами [22, с. 59].

Варто погодитися з тим фактом, що деякі науковці поділяють аспекти місцевого самоврядування на дві групи. Зазначений перелік аспектів місцевого самоврядування у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування України».

До першої групи аспектів, як специфічної форми публічної влади відносяться такі принципи як: гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна, матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом;

підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами, їх органів, посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування).

Друга група аспектів визначає загальні засади організації та здійснення публічної влади в Україні, зокрема, це принципи: гуманізму, народовладдя, демократизму, верховенства права та законності [49, с. 196].

Закріплення у чинному законодавстві України зазначених аспектів є необхідною вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування, якою визначено низку принципів формування відповідної системи місцевого самоврядування в державах – членах Ради Європи, що підписали зазначений документ.

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування вказано, що органи місцевого самоврядування є однією з головних норм будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що діяльність місцевого самоврядування має бути визначена у національному законодавстві в межах Конституції.

Суть інших аспектів полягає в тому, що:

- місцеве самоврядування становить одну з засад будь-якого демократичного ладу;
- право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні;
- з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органами місцевого самоврядування, наділені реальною владою та які мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і приймати владні рішення;

– місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Організаційно-правові аспекти констатують той факт, що місцевого самоврядування організаційні форми закріплюються прийняттям відповідних рішень, які мають певні правові наслідки. Правові ж форми управлінської роботи потребують організаційної впорядкованості їх здійснення.

Для існування місцевого самоврядування необхідні певні критерії місцевого самоврядування:

Першим таким критерієм є правова оформленість, наявність самостійної правової основи роботи, яка дає можливість і гарантує реалізацію права населення на місцеве самоврядування. Система місцевого самоврядування, компетенція його органів, межі його здійснення в Україні визначаються законодавчо, а правовою основою роботи виступають:

1. Українське законодавство – Конституція України, закони «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 р. №452/97-ВР, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР, Виборчий кодекс України, «Про статус депутатів місцевих рад» № 93-IV від 11.07.2002, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. №401-XIV, «Про всеукраїнський референдум» від 26.01.2021 р. № № 1135-IX, Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748- XII, Хартія українських міст, прийнята 26.06.1997 р. Загальними зборами Асоціації міст України. Крім того, компетенція органів місцевого самоврядування деталізується у галузевому законодавстві.

2. Міжнародно-правові акти – Всесвітня декларація місцевого самоврядування, прийнята 26.09.1985 р. Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування, Європейська декларація прав міст, прийнята Постійною

конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи 18.03.1992 р., Європейська хартія міст, прийнята 17-19.03.1992 р. у Страсбурзі, Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, ухвалена Комітетом Міністрів 14.01.1994 р.;

3. Локальне законодавство – статuti територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення про символіку територіальної громади та інші акти, які приймаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Другим критерієм місцевого самоврядування виступає організаційна діяльність – наявність власних ресурсів, матеріально-фінансової основи у вигляді місцевого бюджету і комунальної власності, чітке розмежування державної й комунальної власності.

Умовою існування місцевого самоврядування є організаційна діяльність, а саме узгодження місцевих інтересів з регіональними і загальнодержавними. Цей баланс в Україні повинен забезпечуватися законодавчим закріпленням кола місцевих питань, поєднання власних і делегованих повноважень, координаційною діяльністю обласних і районних рад, поєднанням у системі місцевого самоврядування безпосередньої і представницької демократії, наявності кваліфікованих кадрів, які можуть професійно реалізовувати функції управління, тобто муніципальної служби, що отримала останнім часом досить детальне законодавче врегулювання.

Так, представники правової галузі серед найважливіших принципів на основі яких організуються та діють органи місцевого самоврядування (у т.ч. і органи державної влади), визначають: а) принцип демократизму, який передбачає створення сприятливих умов задля реальної участі громадян в управлінні справами держави та суспільства; б) принцип поділу влади, який передбачає обов'язковий поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, і забезпечує визнання та гарантування самоврядування як права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення; в) принцип законності, який є основою функціонування органів держави і місцевого самоврядування і який означає, що згадані органи можуть створюватися і діяти у спосіб,

передбачений чинним законодавством; г) принцип гуманізму, як одна із головних засад конституційного ладу України, адже людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, визнаються найвищою демократичною цінністю [50, с. 35].

Принципами належного демократичного врядування на місцевому рівні є:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь, з метою забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати власний голос у вирішенні місцевих суспільних справ.

2. Чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян. Цілі, правила та процедури мають бути адаптовані відповідно до очікувань та потреб громадян.

3. Ефективність та результативність, для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання наявних ресурсів.

4. Відкритість і прозорість щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння, як ведуться суспільні справи.

5. Верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність.

6. Етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними.

7. Компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки.

8. Інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик.

9. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь.

10. Надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів.

11. Права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається.

12. Підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи місцевої влади брали відповідальність і притягувалися до відповідальності за свої дії

Варто погодитися з висновком Б.А. Руснака, який підкреслює, що дані принципи належного врядування можуть бути основою при розробці законів України, актів вищих центральних органів державної влади, актів локальних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, у т.ч. відповідних положень, кодексів поведінки, тощо [45, с. 58].

Також, науковець пропонує власну систему класифікації принципів публічної влади, (доречне використання яких, могло б стати в організації роботи органів місцевого самоврядування), яка включає принципи: ефективності, професіоналізму, правового врегулювання (правової регламентації), запобігання корупційним діям, субсидіарності, участі представників громад у розробці проектів рішень та їх прийняття, прозорості і відкритості роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підзвітності і підконтрольності громаді, відповідальності органів влади та посадових осіб [45, с. 59 - 62].

Слід відмітити концепцію принципів О. В. Молодцова, які на думку автора, мали б визначати теоретичні аспекти роботи органів місцевого самоврядування (зокрема, регіональних рад), як суб'єктів просторового узгодження регіональних інтересів. Вказана концепція принципів заслуговує на існування, оскільки створення таких органів місцевого самоврядування, передбачає наявність у їх складі і представників районних рад, а саме – голів районних рад, як одноосібних представників територіальної громади адміністративного району. Саме, впровадження такої моделі представництва та виокремлення інтересів спільноти певного рівня системи місцевого самоврядування, через створення рад регіонального розвитку, забезпечило б

проведення системних інституціональних перетворень через реалізацію низки принципів в організації роботи органів публічної влади, до складу яких належать також представницькі органи місцевого самоврядування [38, с. 143-144].

Заслуговує на увагу, наукова концепція І. А. Грицяка, який зазначає, що в процесі становлення не тільки місцевого, але й регіонального самоврядування в українській державі, варто враховувати європейський підхід, який передбачає поділ влади між центральним і місцевим рівнями. Європейський досвід показує, що для більшої ефективності влади доцільно всі питання врегульовувати також і на регіональному рівні. Має бути сформований клімат унікального взаєморозуміння та співпраці. Запорукою цього має стати реалізація принципів Ради Європи, основним з яких є принцип згуртування, тобто когезії, який передбачає, що здійснення регіонального самоврядування має сприяти результативності виконання завдань державних органів влади щодо забезпечення економічної та соціальної згуртованості, спрямованої на збалансований розвиток роботи всієї національної території на засадах солідарності між регіональними органами влади [18, с. 104].

Вказаний аспект управлінської діяльності є складовим елементом європейської концепції багаторівневого управління.

У процесі роботи органів місцевого самоврядування будь-якого рівня відбувається розробка та прийняття рішень, які б відповідали потребам та вимогам певної територіальної громади. Тобто, для створення та реалізації програм розвитку певної територіальної громади, варто використовувати також і допоміжні принципи: відкритості, безперервності, довіри влади до пересічних громадян, координованості дій, безпосереднього спілкування, зворотного зав'язку, компетентності, оптимізації роботи, економічної доцільності. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування і визначають принципи організації роботи органів місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу точка зору вітчизняних практиків місцевого самоврядування – М.О. Пухтинського та О.В. Власенка, які критично оцінювали ситуацію щодо реалізації принципів місцевого самоврядування в Україні у період першого десятиріччя незалежності української держави та зазначали, що конституційно визначена модель організації влади на місцевому і регіональному рівнях є архаїчною і абсолютно не відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Її недоліками є: фактичне існування місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні, а на регіональному та субрегіональному рівнях – державного управління; дуалізм влади на регіональному рівні, де одночасно функціонують як органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації; невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування [41, с. 166].

Такі тенденції залишаються актуальними і за умов сучасного сьогодення.

На основі вивчення аспектів формування і роботи органів місцевого самоврядування, вітчизняними науковцями розроблена їх класифікація [22, с.58].

Доречно вказати, що принципи: вільних виборів; рівного виборчого права; дотримання спеціальних умов (виборчих цензів); таємного голосування; відповідності величини і структури органів місцевого самоврядування є базовими складовими процесу формування органу місцевого самоврядування, тобто, найбільш демократичним способом його формування, є вибори. В Україні шляхом виборів формуються сільські, селищні і міські ради та заміщуються посади сільських, селищних і міських голів. Виборчий порядок формування районних та обласних рад, як представницьких органів місцевої влади, є конституційно визначеним, проте їх особлива природа та функціональне призначення, вимагає диференційованого підходу до порядку їх формування [655, ч. 2, п. 8].

Отже, принцип виборності відіграє важливу роль у процесі формування органів місцевого самоврядування в Україні.

Вітчизняні вчені визначають головні аспекти стратегічного планування, які включають: врахування зміни меж агломерацій; ефективне керівництво; витоки та історію (планування не повинне починатися з нуля); перспективу (бачення), як ключовий елемент, який передує стратегічним заходам; паралельне планування (доповнюючи види планування) [55, с.115].

Підтримка спроможності органів місцевого самоврядування залежить також і від осіб, які забезпечують результативність їх роботи, а саме, від рівня кваліфікації та професіоналізму державних службовців, посадових осіб та службовців органів місцевого самоврядування, тощо. Так, наприклад, принцип аналітичної чесності посадової особи та службовця органу місцевого самоврядування полягає у вмінні надати об'єктивну пораду про наслідки прийняття рішень органів місцевого самоврядування. Аналітична чесність сприяє забороні репрезентувати неправдиву інформацію, але одночасно і не вимагає від посадової особи та службовця органу місцевого самоврядування відкритого оприлюднення цієї інформації. Сьогодні вже зрозуміло, що для визначення, діагностики та дослідження проблем, які стосуються роботи як органів місцевого самоврядування, так і осіб які їх очолюють, для здатності передбачувати проблеми, що стосуються роботи певної громади, необхідні відповідна кваліфікація та вміння. Щодо останніх, то особливо необхідними є вміння: думати, аналізувати, приймати відповідні рішення та діяти, тобто, реалізовувати рішення, які відповідають потребам, вимогам членів громади.

Так, канадський дослідник П. Браун [12] визначає перелік вимог до професійних якостей політика, але на нашу думку, їх класифікацію варто застосувати і до вимог управлінця. Зазначені вимоги, а саме: обізнаність, організаційні вміння, технічні навички, інтелектуальні здібності та особисті якості, мають використовуватися у системі управління людськими ресурсами (відбір, навчання, просування по службі, тощо). В залежності від специфіки роботи органів місцевого самоврядування, вказані автором вимоги, здатні

трансформуватися та видозмінюватися, а знання та вміння залежать, в першу чергу від рівня, специфіки та типу управлінської роботи.

Складовими елементами організації роботи органів місцевого самоврядування, є: принципи, функції, компетенція, внутрішньо організаційна будова, основи, форми та методи [49, с. 35].

Наведені елементи мають різні характерні особливості щодо впливу на суспільні відносини. Так, внутрішньо організаційна будова (тобто структура), стосується тільки структури організації органів місцевого самоврядування; функції, компетенція, форми і методи характеризують виключно їхню діяльність, а принципи і основи можуть використовуватися для визначення як організації, так і роботи цих органів місцевого самоврядування.

Засади місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України [65], Європейською хартією місцевого самоврядування [56], законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [59], «Про статус депутатів місцевих рад» [61], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [58] тощо.

Важливим міжнародно-правовим актом, який визначає стандарти місцевого самоврядування виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. та ратифікована Україною 15 липня 1997 р.

Правова та організаційна самостійність в межах повноважень, визначених законами, знайшли своє відображення в статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Правова самостійність місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом.

Відповідно до частини 4 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не

можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

Організаційна самостійність полягає в тому, що суб'єкти, які складають систему місцевого самоврядування не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Згідно із частиною 1 статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до таких суб'єктів належать територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення територіальні громади.

Частина 1 статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

Також правова та організаційна самостійність знаходить своє вираження у визнанні державної та муніципальної влади окремими самостійними видами публічної (політичної) влади. Зокрема, в частині 1 статті 5 Конституції України закріплено положення про те, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Здійснення державного і муніципального управління на постійній основі одним органом публічної влади суперечитиме положенню статті 5 Конституції України. Здійснення органом місцевого самоврядування окремих повноважень органу державної виконавчої влади або здійснення органом державної виконавчої влади окремих повноважень органу місцевого самоврядування, можливе лише на основі закону, рішення відповідного органу про делегування деяких своїх повноважень або на договірній основі. Частина 3 статті 143 Конституції України передбачає, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Отже, ні Конституція України, ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачають можливості делегування всіх повноважень від органу місцевого самоврядування до органу державної виконавчої влади та навпаки.

Крім того, частина 1 статті 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює положення про те, що територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження.

Правова та організаційна самостійність передбачає здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування. Так, ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошує, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Право здійснюється радами або загальними зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Втілення цього міжнародного стандарту знайшло своє відображення в частині 3 статті 140 Конституції України, що визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Стаття 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Частини 1 та 2 статті 141 Конституції України закріплюють гарантію обрання депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів виключно на місцевих виборах.

Так, до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Частина 6 статті 140 Конституції України передбачає, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою громадян створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Гарантією дотримання принципу правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування виступає закріплена в ст. 8 Європейської Хартії місцевого самоврядування норма про те, що будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом «Про місцеве самоврядування», як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

В розвиток даного міжнародного стандарту в частині 2 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплена норма, яка передбачає, що органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб

місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

В частині 3 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

В ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у нормах, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. У той же час в частині 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Отже, на сучасному етапі Україна досягла певного рівня відповідності національного законодавства, що регулює місцеве самоврядування, міжнародним стандартам. Але це початок шляху, оскільки необхідне подальше його вдосконалення у зв'язку із проведенням в Україні реформи з децентралізації публічної влади та необхідності належного гарантування правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад.

Конституційно-правовою необхідністю в українській державі має стати реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від

1 квітня 2014 р. № 333-р. У зазначеному документі чітко визначені принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, серед яких: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарної; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій.

Як зазначено в самому тексті вказаного документу, його реалізація сприятиме: посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх роботи з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступності публічних послуг, підвищенню їх якості; впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг; запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості; створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; соціально-економічному розвитку

територіальних громад і регіонів; стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня; утворенню виконавчих органів обласних та районних рад; зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації роботи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Оцінюючи реальний стан реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі, дійшли висновку, що правове регулювання та практика організації роботи органів місцевого самоврядування не задовольняють сучасні потреби України та не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування.

Загальні принципи інституту місцевого самоврядування, принципи належного врядування, принципи історичної обумовленості ідей та норм, мають бути покладені в основу організації роботи кожної конкретної спільноти громадян та стати засадничою основою при розробці законів України, актів вищих центральних органів державної влади, актів органів місцевого самоврядування, кодексів поведінки посадових осіб і муніципальних службовців.

Система принципів організації роботи органів місцевого самоврядування потребує удосконалення шляхом доповнення їх групою особливих принципів, сформованих на основі узгодження загальних,

специфічних принципів і врахування принципів належного врядування, історичної обумовленості ідей та норм, активного діалогу, що передбачає двосторонній обмін інформацією між органами місцевої влади та громадськістю у вигляді питань та відповідей; економічної доцільності, професіоналізму, правового врегулювання (регламентації), запобігання корупції, участі представників громад у розробці проектів рішень та їх прийнятті, субсидіарності прийняття рішень та балансу організації та самоорганізації.

2.2. Застосування теоретико - методологічного аспекту щодо вирішення проблем місцевого самоврядування

Аналіз стану здійснення місцевого управління виявив низку проблем, які лежать у різних галузях, сфер, відносин. Тому до їх вирішення потрібно підходити лише комплексно, з урахуванням позицій усіх учасників здійснення місцевого управління та чинних норм права.

У науково-дослідницькому контексті основоположним є здійснення управлінської роботи на місцевому рівні на концептуальних засадах місцевого управління.

Основою здійснення місцевого управління є такі базові функції управління, як планування, розпорядництво, організація, координація, контроль.

В Україні сформовані концепцією адміністративного управління принципи управління відображено в побудові ієрархічних взаємозв'язків між суб'єктами публічної влади, централізації, поділі праці.

У методологічному плані потрібно вдосконалювати інструментарій для запровадження якісного методологічного забезпечення здійснення місцевого управління. Методологічного доопрацювання потребують підходи до виявлення та діагностування проблемних ситуацій сфери місцевого управління, які проаналізовані у статті.

Доцільно розробити ефективний спосіб комунікації між усіма суб'єктами місцевого управління, споживачами місцевих послуг, експертним середовищем. У цьому контексті важлива інформаційна підтримка управлінської роботи й формування єдиного інформаційного простору для можливості.

Запровадження практики проведення науково-експертних досліджень щодо здійснення місцевого управління є актуальним у контексті виявлення проблемних питань, підвищення рівня ефективності управління, раціонального використання ресурсів місцевих громад.

Але практика здійснення місцевого управління вказує на низький рівень проведення таких оцінок і залучення експертів здебільшого через некомпетентність прийнятих управлінських рішень, нерозуміння потреби в таких оцінках і дослідженнях, проблеми фінансування тощо.

Доцільно запровадити систематичні семінари національного та місцевого рівня для управлінців інституцій, які залучені до вирішення питань місцевого значення, що виключило дублювання функцій, дало змогу розмежувати повноваження.

Практично відсутні розробки й експертні продукти наукового характеру для здійснення ефективного управління на місцевому рівні. Локальні території, об'єкти місцевого промислового, історичного та іншого значення, навколишнє середовище, історичні пам'ятки, національні традиції тощо становлять неоціненну основу для розвитку територій та громад України.

Також потребує визначення практична потреба органів місцевого управління в науковому супроводі вирішення проблем місцевого значення.

У широкому змістовому значенні місцеві публічні інтереси можна поділити на групи, що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси території; інтереси територіальної громади; інтереси груп самоорганізації; інтереси конкретного жителя.

У питаннях визначення пріоритетності питань місцевого значення доцільно закріпити критерій визначення пріоритетів їх розвитку, затвердження найвагоміших правових актів, посилити роль місцевої законотворчості.

Запровадження практики експертних і наукових досліджень щодо процесів здійснення місцевого управління, вирішення проблем локального характеру не врегульовано законодавчо, вирішується здебільшого на розсуд органів публічної влади, інших інституцій, у тому числі різних форм власності, що часто ставить під сумнів урахування публічного інтересу й ефективність здійснення управління загалом.

Ефективне управління на конкретній території неможливо здійснити без визначення об'єктів управління, відповідно, компетенцій кожного суб'єкта управління, закріплених у правовому полі.

Результатом здійснення ефективного місцевого самоврядування є формування локальної компетенції для всіх суб'єктів, зокрема для органів публічної влади та їх посадових осіб, яка фіксується в їхніх повноваженнях і компетенціях їх посадових осіб.

Застосування системного підходу до місцевого управління виокремило такі його підсистеми, як організаційно-правова, функціонально-компетенційна, інституційна, що є похідними від функцій системи, тобто вони формують сутність системи місцевого управління.

Отже, роблячи орієнтир на головну мету, зазначені підсистеми виконують специфічні функції, цим самим забезпечують досягнення специфічної мети кожної підсистеми. Тобто застосування системного підходу до місцевого управління визначає, що діяльність системи місцевого управління, її компонентів для досягнення мети, дії із застосуванням певних засобів є ні що інше, як взаємодія функцій системи та її складників.

Обґрунтовано, що функціями органів місцевої влади є основні напрями їхньої роботи, у яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі.

Визначено, що основними передумовами управлінської роботи з позиції функціонування місцевого управління є такі: напрями роботи публічних інституцій, які націлені на питання місцевого значення; характеристика здійснення місцевого управління, її сервісний характер; задоволення публічного інтересу, тобто інтересу соціальної спільноти, який визначається потребою суспільства; компетенція інституції, що здійснює цю функцію; охоплення основних сфер суспільного життя: адміністративно-політичної, соціально-гуманітарної, економічної.

Функції місцевого управління мають постійний характер щодо свого виконання, оперативну ознаку роботи, тому завдання й обов'язки управлінця мають відповідати завданням і функціям інституції. Базовим положенням щодо формування місцевого управління в контексті розкриття його функцій на місцевому рівні є визначена в законодавчому полі позиція, за якої суб'єкт є виконавцем функцій, зокрема управлінських, організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих.

Урахування функціонально-компетенційного підходу управлінської роботи визначено та проаналізовано на прикладі окремих елементів системи місцевого управління: статус і компетенція суб'єктів, компетенційний складник роботи управлінців.

У теорії управління розглядаються принципи як прояви закономірностей, відношення або взаємозв'язки суспільно-політичного характеру й інших груп елементів управління, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній роботі людей у сфері управління [26]. Принципи управління ґрунтуються на онтологічних, гносеологічних і методологічних аспектах управлінської роботи, відображають найсуттєвіші, основні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки в управлінні.

Найвідоміші принципи управління, які застосовані тією чи іншою мірою в місцевому управлінні: об'єктивність (необхідність дотримання в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей суспільного

розвитку); демократизм (визначає роль народу як носія й джерела влади); правова регламентація (необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, принципів управління); поділ влади (передбачає поділ влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову); публічність (забезпечує взаємозв'язок органів державного управління із суспільством, громадянами).

Часто в літературі аналізуються основні принципи, на яких ґрунтується державотворення в Україні та які безпосередньо пов'язані з принципами управління. Зокрема, принцип гуманізму у формуванні й роботі механізму держави базується на конституційно визначеній ознаці України як соціальної держави. Її політика спрямована на задоволення духовних і матеріальних потреб особистості, забезпечення добробуту людини й суспільства. За загальною класифікацією, принципи державного управління поділяють так:

- структурно-цільові (узгодженість цілей, взаємо доповнюваність цілей, підпорядкованість локальних цілей загальним тощо);
- структурно-функціональні (диференціації та фіксації, концентрації, комбінування, відповідності тощо); структурно-організаційні (єдності системи державної влади, централізації й децентралізації,
- територіально-галузевий принцип тощо); структурно-процесуальні (конкретизації управлінської роботи, відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської роботи їх функціям).

Тому з позиції теоретико-методологічного забезпечення виявлені проблеми місцевого управління. Визначено, що потребують вирішення питання вибору критеріїв в управлінській роботі, зокрема інституалізації суб'єктів управління та питань місцевого значення; взаємозв'язки складників системи місцевого управління, формування визначальних факторів розвитку управлінської роботи.

Щоб вирішити проблеми місцевого управління в ґносеологічному аспекті доцільно:

- удосконалити науково-методологічне забезпечення управлінської роботи, зокрема питання розроблення основних принципів, мети, об'єктного та суб'єктного складників;
- виявлення основних напрямів і функцій здійснення управлінської роботи;
- залучити інноваційні та ефективні практики здійснення місцевого управління, зокрема, використавши зарубіжний досвід.

З'ясовано, що суб'єктний склад правовідносин у місцевому управлінні характеризується різним інституційним і статусним наповненням, що потребує нормативно-правового забезпечення та наукової підтримки. Суб'єктний склад правовідносин місцевого управління у владному контексті формується органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

Статус суб'єктів владних повноважень є однією з основних ознак для питань визначення, формування й реалізації повноважень органів місцевої влади.

Законодавець визначає суб'єктний складник як орган влади, їх посадову чи службову особу або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства.

Визначено, що суб'єкт управління – це теж система, яка наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу здійснювати управлінський вплив у форматі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє.

Виявлено через аналіз нормативно-правової основи роботи суб'єктів владних повноважень базову ознаку, за якою набуття й реалізація владних повноважень є необхідною передумовою до здійснення правовідносин місцевого управління.

У контексті інституційного чинника розвитку системи управлінської роботи, беззаперечно, основоположним є чинний конституційний поділ влади.

Формування повноважень суб'єктного складу правовідносин у місцевому управлінні здійснюється відповідно до наявних рівнів вертикалі влади, партнерської участі, за принципом паритетності.

Пропонується використати критерій організаційно-правового рівня, за яким розвиток суб'єктного складу місцевого управління виявлено з позиції наявного структурного складу та компетенцій, визначених у нормативному полі.

Проаналізовано деякі особливості й недоліки інституційного та статусного характеру у формуванні суб'єктного складу правовідносин у державному управлінні. Наявність різних підходів до формування статусних характеристик органів місцевої влади передбачає різне змістове наповнення правовідносин у частині суб'єктного складу.

Набуття особливих, спеціальних та інших статусів формується на підставі потреби виконання відповідних публічних функцій. Виявлено, що суб'єкти здійснення місцевого управління перебувають у різних статусах, це формує різне змістове наповнення управлінсько-правових правовідносин у частині суб'єктного складу.

Аналіз суб'єктного складу правовідносин указує на необхідність вивчення критеріїв розподілу суб'єктів владних повноважень за їх видами, статусними характеристиками, способами та принципами правовідносин управління; здійснення аналізу етапів формування й реалізацій компетенцій учасників управління; визначення рівнів управлінського впливу на розвиток складників системи місцевого управління.

Методики здійснення оцінювання щодо питань роботи органів місцевого самоврядування може впроваджуватися в основних напрямках:

- функціональному (оскільки окреслює функції посад управлінців, виявляє компетенції, визначає напрями роботи, актуалізує повноваження, окреслює заохочення, гарантії, відповідальність)
- компетентнісному (сприяє формуванню та розвитку вмінь, навичок, особистісних якостей; визначає рівень професійної компетентності; виявляє

потреби компетентнісних аспектів у професійній роботі; сприяє розвитку професійних навчальних програм);

– структурно-організаційному (дає змогу виявити структурні зміни в повноваженнях, організаційній структурі, виявляє деструктивні зміни в розподілі повноважень, сприяє змістовому наповненню посади).

Проаналізувавши всі аспекти визначається коло проблемних питань роботи органів місцевого самоврядування, процесів його здійснення в Україні та запропоновано можливі шляхи їх вирішення з позиції науково-дослідницького і практичного підходу.

На основі аналізу стану та проблем здійснення місцевого управління, тенденцій розвитку громад і територій, стану реформування місцевого управління виявлено низку проблемних питань, які можна сформулювати в такі блоки:

- проблеми нормативного забезпечення;
- проблеми інституційності в управлінських взаємовідносинах;
- проблеми організаційно-функціонального характеру;
- проблеми формування об'єкта управління (питань місцевого значення, предмета компетенцій органів місцевого самоврядування тощо).

На основі здійсненого аналізу можливо скласти рекомендації щодо вирішення проблемних питань, пов'язаних зі здійсненням управлінської роботи на місцевому рівні.

З позиції науково-дослідницького підходу рекомендації стосуються методологічних розробок щодо виявлення та діагностування проблемних ситуацій сфери здійснення управлінської роботи на місцевому рівні; застосування ефективних способів комунікації між усіма суб'єктами місцевого самоврядування; запровадження практики проведення науково-експертних оцінок і досліджень щодо здійснення місцевого самоврядування.

З позиції практичного складника здійснення управлінської роботи на місцевому рівні запропоновано: вирішити недоліки інституційного та статусного характеру у формуванні суб'єктного складу правовідносин через

застосування інноваційних підходів до формування статусних характеристик органів місцевої влади, які передбачають різне змістове наповнення правовідносин у частині суб'єктного складу.

Необхідно сформувати особливі, спеціальні та інші статуси суб'єктів місцевого управління на підставі потреби виконання відповідних публічних функцій.

Діяльність місцевого управління рекомендовано запровадити через систему суб'єктів, які виконують місцеві функції із застосування систематизації проблемних питань усіх суб'єктів управління в контексті вирішення питань місцевого значення та визначення предметів управління.

Як підсумок можливо зазначити, що отримані результати дослідження полягають у наступному: здійснено узагальнення щодо основних проблемних питань роботи органів місцевого самоврядування та запропоновано шляхи їх вирішення; наведено проблемні питання розподілено за складниками: у практиці роботи з позиції практичного складника, у науковій практиці – з позиції науково-дослідницького складника.

Актуальними для подальшого розвитку організаційно-правової роботи місцевого самоврядування залишаються, територіально-орієнтований, галузевий аспекти вирішення проблемних питань, пов'язаних зі здійсненням управлінської роботи на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

3.1. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування сучасної України.

На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики, які відбулися останнім часом для створення правової, демократичної держави.

Наскільки сильною є місцева влада залежить якість життя громадян України. Розуміючи дане питання на сучасному етапі розвитку державних перетворень постає питання про необхідність вдосконалити державотворення в Україні, а саме проведення адміністративно-територіальних реформ, оновлення політичної системи, впровадження конструктивного партнерства між центральними і місцевими органами влади.

Місьцеве самоврядування сьогодні виступає важливою ланкою демократизації суспільного життя та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до народу.

В Україні закладено правові засади місцевого самоврядування, на підставі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнято нормативно-правові акти, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування сьогодні не задовольняє усі потреби суспільства.

Діяльність органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливих життєвих умов, необхідних для розвитку і реалізації потреб людини та захисту її прав.

Тому реформування шляхом децентралізації місцевого самоврядування є одним з найважливіших та найактуальніших питань в Україні для створення демократичної держави [76].

Питанню реформування місцевого самоврядування присвячено багато праць науковців, таких як Р. Войтовича, В. Вакуленка, Н. Гончарук, В. Карпенка, В. Куйбіди, Н. Зіновчука, Я. Малика, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших.

Для належного функціонування місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів місцевого самоврядування, адже саме місцева влада покликана сприяти створенню сприятливого життєвого середовища, необхідного для розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку громади.

Одна з головних передумов вдосконалення демократичної держави є забезпечення органів місцевого самоврядування правовою, організаційною та фінансовою автономією.

Однак на сьогодні, через нестачу коштів, зумовлену недієздатністю інституту місцевих податків і зборів, залежністю більшості місцевих бюджетів від дотацій і субвенцій державного бюджету, органи місцевого самоврядування в Україні неспроможні належно виконувати свої функції.

Обмеженість ресурсів місцевих бюджетів не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в розвиток місцевої інфраструктури, оновлювати фонди комунальних підприємств. [19].

Тому в Україні у 2014 році розпочато процес децентралізації, прийнято Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [67], закон України «Про співробітництво територіальних громад» [62], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [58] та для фінансової децентралізації внесено зміни до Бюджетного кодексу [69] і Податкового кодексу [70].

Також в Україні одночасно відбувається реформування інституту місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає об'єднання територіальних громад.

Рейтинг областей щодо формування спроможних громад очолили Житомирська, Дніпропетровська, Хмельницька, Чернігівська та Запорізька області. На останніх позиціях рейтингу – Кропивницька, Закарпатська, Вінницька, Київська, Львівська області.

Можливо зробити висновок, що реформування системи місцевого самоврядування сприяє: створенню в усіх регіонах України об'єднаних територіальних громад, які спроможні самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; запровадженню нормативів якості публічних послуг, що надають населенню органи місцевого самоврядування; створенню ефективної територіальної системи місцевих органів влади для забезпечення сучасного соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Варто зазначити, що будь-які зміни несуть за собою також проблеми та ризики, які треба подолати для досягнення бажаного результату.

Реформування місцевого самоврядування в Україні має сприяти підвищенню якості життя людей шляхом створення умов для сталого розвитку територіальних громад, розбудови правової, сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

Підсумовуючи можна зазначити, що розпочата у 2014 році реформа місцевого самоврядування шляхом децентралізації влади стала одним з дієвих кроків щодо розвитку України, як демократичної держави.

Територіальні громади отримали більше повноважень та фінансових ресурсів, що дасть змогу органам місцевого самоврядування забезпечувати сталий місцевий розвиток та впровадження місцевої демократії, які визначено у положеннях Європейській хартії місцевого самоврядування [56].

3.2. Децентралізація як основний напрямок реформування місцевого самоврядування

Реформа децентралізації передбачає створення нової моделі територіальної організації, повноважень та відповідальності влади, формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо.

Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової еліти місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок. Це викликано, перш за все, зміною статусу територіальних громад та завдань, що постають перед місцевою владою.

Децентралізація держави обумовлена низкою суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації влади.

На сьогодні встановлено традиційний погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці – територіальні громади, які потребують вироблення нових підходів у роботі.

Як показує досвід, після Революції Гідності 2013 - 2014 р., Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку для створення демократичної держави та почала запроваджувати нові принципи управління. Наприклад, принципи, що декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «Good Governance» («Належне врядування»). Запровадження цієї моделі стало новим етапом реалізації реформи публічного управління в Україні [36].

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. Децентралізація (від латинського *de* – протиставлення, *centralis* – центральний) трактується як скасування централізації [44, с. 249].

Тобто – це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління із розширенням прав місцевих органів влади.

Роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, на підставі якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [2].

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [67] викликана політичними процесами, що відбулися в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції. Вона передбачає створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для належного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [37, с. 22].

Крім того, територіальні громади отримали права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

До основних завдань децентралізації варто віднести: передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів; 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.

Загалом, поняття децентралізації владних повноважень є настільки давнім як і саме управління [40].

Історія децентралізації багато в чому склалася ще в XIX – на початку XX ст. Вона базується на висновках економічної теорії і містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Це система, при якій рішення про розміщення ресурсів приймаються на регіональному і муніципальному рівні що дозволяє враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Це дає прозорість сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток місцевих економік шляхом залучення підприємства .

4. Наділення правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює місцеву владу до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі. Найдокладніше питання децентралізації досліджені Ж. Веделем. Децентралізація, на його думку, полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням [14, с. 392].

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і більше відповідатимуть інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні. Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць, дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, а політичні діячі – вчасно реагуватимуть на потреби і бажання своїх виборців. Політична децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп.

На підставі аналізу базових підходів до децентралізації:

1. Держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

2. Децентралізація повноважень має відбуватись із урахуванням принципу субсидіарності, а саме передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж виконавчі органи влади;

3. Передаючи повноваження від більш високого рівня органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів і надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей [51].

Принцип субсидіарності означає також і зобов'язання влади діяти по відношенню до громади таким чином, щоб надати їй можливість вирішувати місцеві питання самостійно. З цього приводу однією з ключових проблем децентралізації є проблема міжбюджетних відносин. Стратегія вирішення цього питання також раціонально реалізується на підставі зазначеного принципу субсидіарності, хоча при цьому у багатьох країнах спостерігається тенденція концентрації значної частки коштів на центральному рівні. Це часто пов'язано з необхідністю збереження авторитету державної влади для реалізації державних пріоритетів на місцевому рівні та з наявністю певного ризику децентралізації.

Сьогодні реформа в Україні триває і вже має результати:

Результати першого етапу 2014 – 2019 роки.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської

хартії місцевого самоврядування та найкращі світові практики суспільних відносин у цій сфері.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також пакет нового законодавства.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів був розроблений та переданий на широке публічне обговорення проект змін до Конституції. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія. Але політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Тому уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі зміни:

– Внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. грн. в 2014 році до 275 млрд. грн. в 2019 році.

– Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. За 2015 – 2019 роки в Україні добровільно створено 1070 об'єднані територіальні громади (ОТГ) [13].

– Почав діяти інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

– У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

– Закон «Про співробітництво територіальних громад». Дав змогу створити механізм вирішення спільних проблем громад: наприклад розвиток спільної інфраструктури, утилізація та переробка сміття тощо.

– Закон «Про засади державної регіональної політики». На підставі цього закону зросла Державна підтримка за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд. грн. в 2014 році до 20,75 млрд. грн. у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015 – 2019 роках більше 12 тисяч проектів, значно покращилась інфраструктура громад.

– Також внесено зміни до деяких законів які регулюють розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг.

Це дозволило делегувати повноваження з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування відповідного рівня: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальних ланок в країні, поступово створює належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем.

Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Позитивні зміни на першому етапі реформи свідчать, що Україна обрала правильний шлях.

Результати другого етапу 2020 – 2021 років полягають у наступному.

Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань. Дана реформа сприяє розвитку місцевого самоврядування і соціально-економічного розвитку країни в цілому.

2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до Розпоряджень Кабінету Міністрів України, сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, тепер в Україні 136 районів. Попередні 490 районів було ліквідовано.

15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року.

16 липня Верховна Рада України прийняла зміни до виборчого законодавства.

25 жовтня 2020 року пройшли місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Усе це створює стійку базу для наступних кроків реформи місцевого самоврядування, а також сприяє прискоренню проведення реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах.

Для подальшого розвитку законодавчої бази та продовження реформи необхідно прийняти ще ряд важливих законів та положень, а саме:

– Про засади адміністративно-територіального устрою України. В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів

державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно територіальними одиницями та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

– Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція).
Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в органах місцевого самоврядування, мотивацію посадових осіб місцевого самоврядування до розвитку громад та власного розвитку.

– Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

– Про місцевий референдум.

– Оновлення законів про місцеве самоврядування.

– Повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами впливу на місцеву владу для участі у прийнятті рішень.

У 2022 році очікується внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Таким чином, незважаючи на те, що вищезазначені етапи децентралізації передбачається передача повноважень та фінансів від державної влади як найближче до людей, до органів місцевого самоврядування, делегування повноважень влади і відповідальності до нижчих рівнів органів влади, державних організацій або приватним підприємствам, центральні органи влади все ж залишають за собою низку владних повноважень, які регламентуються під час укладання відповідних контрактів (договорів, угод), збереження права відслідковувати якість надання послуг або виконання делегованих функцій, вносити необхідні корективи (за необхідністю) або достроково розривати укладені договори.

ВИСНОВОК

На підставі проведених досліджень та вивчення наукових засад ресурсного забезпечення роботи органів місцевого самоврядування дозволило сформулювати наступні висновки.

1. В останні десятиліття в Україні активно досліджується система місцевого самоврядування – його теоретичні основи, термінологічний апарат, правові і організаційні аспекти, методологічна база тощо.

Починаючи з 1991 року, в Україні відновлені спроби становлення місцевого самоврядування, як і інші сфери суспільного життя.

Цілий ряд законів та підзаконних актів, прийнятих за часи незалежності України повною мірою дозволяє українському місцевому самоврядуванню розвинути і вдосконалити свою власну модель. Однак процеси становлення й розвитку місцевого самоврядування в Україні відбуваються надто складно і навіть суперечливо.

Період пошуку власної моделі необхідний, однак не повинен затягуватися чи привести до такого набору різноманітних моделей, що вже ніяка конституція та закони не зможуть їх упорядкувати, звести до найбільш оптимальної та уніфікованої, яка була б цілком українською за характером і служила інтересам всього народу.

2. За результатами дослідження системи місцевого самоврядування в Україні крізь призму її реформування, що відбувається в останні роки, підкреслено, що місцеве самоврядування є проявом децентралізації, оскільки органи місцевого самоврядування здійснюють переважно горизонтальну взаємодію та мають на меті вирішення питань місцевого значення.

Аналізуючи поняття «місцеве самоврядування», що наведені у Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та порівнюючи їх між собою, зазначено про наявність певних відмінностей між ними, а саме:

– як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (Конституція України),

– як право і спроможність органів місцевого самоврядування управляти суттєвою часткою публічних справ (Європейська хартія місцевого самоврядування),

– як право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Система органів місцевого самоврядування може бути розглянута у двох аспектах. Потрібно розрізнити систему форм здійснення місцевого самоврядування і систему суб'єктів місцевого самоврядування.

Форми безпосередньої демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування. До них відносяться: місцевий референдум; місцеві вибори; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; організація і участь в мітингах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні;

участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах.

Форми представницької демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування – це представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві голови, органи самоорганізації населення, які обираються населенням і через діяльність яких громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування на підвідомчій території.

Також законодавчо закріплена система організаційно-правових форм забезпечення роботи органів місцевого самоврядування як комплекс нормативно-правових, матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та оперативних підстав та заходів задля досягнення високої ефективності виконання відповідних функцій та повноважень.

Отже, організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування можна визначити як сукупність суб'єктів і форм здійснення

місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження.

Дослідження організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування допоможе не тільки по-новому оцінити використання в Україні принципи і методи діяльності вказаних органів, але й розробити та впровадити систему заходів, спрямованих на розширення рівня їх застосування.

У наш час сформувалися кілька підходів до дослідження місцевого самоврядування у складі організаційно-правових принципів і методів роботи органів місцевого самоврядування. Застосування цього досвіду в Україні сприятиме формуванню реального народовладдя.

Узагальнюючи вивчення позитивного досвіду місцевого самоврядування у державах з самоврядними традиціями, можна виділити два основні напрями.

Перший вивчає методи і принципи роботи органів місцевого самоврядування з точки зору його місця і ролі в політико-правовому та соціально-економічному розвитку держави.

Другий напрям – вивчення методів і принципів роботи органів місцевого самоврядування в межах інституту місцевого самоврядування у зарубіжних державах має на меті виявлення найбільш раціональних форм та методів роботи, оптимальних адміністративних структур та засобів нормативного регулювання, запровадження яких в Україні сприятиме розвитку демократії та добробуту населення.

Досліджуючи організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування, важливим є розуміння принципів місцевого самоврядування, сутність якого, полягає у тому, що це зумовлені природою місцевого самоврядування, визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та існування територіальної громади.

Організаційно-правові аспекти констатують той факт, що місцевого самоврядування організаційні форми закріплюються прийняттям відповідних

рішень, які мають певні правові наслідки. Правові ж форми управлінської роботи потребують організаційної впорядкованості їх здійснення.

Аналіз стану здійснення місцевого управління виявив низку проблем, які лежать у різних галузях, сфер, відносин. На основі аналізу виявлено низку проблемних питань, які можна сформулювати в такі блоки:

- проблеми інституційності в управлінських взаємовідносинах;
- проблеми нормативного забезпечення;
- проблеми організаційно-функціонального характеру;
- проблеми формування об'єкта управління (питань місцевого значення, предмета компетенцій органів місцевого самоврядування).

Як підсумок можливо зазначити наступне: здійснено узагальнення щодо основних проблемних питань місцевого управління та розподілено за складниками: у практиці роботи з позиції практичного складника, у науковій практиці – з позиції науково-дослідницького складника.

З позиції науково-дослідницького підходу рекомендації стосуються методологічних розробок щодо виявлення та діагностування проблемних ситуацій.

З позиції практичного складника здійснення управлінської роботи на місцевому рівні запропоновано: вирішити недоліки інституційного та статусного характеру у формуванні суб'єктного складу правовідносин через застосування інноваційних підходів.

Останніми роками спостерігається активізація процесу розробки організаційно-правового забезпечення роботи органів місцевого самоврядування. Зокрема, в частині приведення норм українського законодавства щодо механізмів, стандартів та процедур управління до європейських та міжнародних стандартів.

Тому в Україні у 2014 році розпочато процес децентралізації, прийнято Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та низку законів України які запровадили реформування

інституту місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

Аналізуючи реформу шляхом децентралізації влади, яка відбувається в Україні, можна зробити висновок, що запорукою успішного розвитку та процвітання держави, передумовою її зміцнення є створення нової моделі територіальної організації, повноважень та відповідальності влади, формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо.

Україна, ставши на шлях реформування та побудови демократичного суспільства, буде прямувати ним і надалі, цивілізовано вирішувати всі питання, дотримуючись усіх зобов'язань перед партнерами.

Попри чисельні труднощі, країна продовжує активно і цілеспрямовано розвиватися як незалежна, миролюбива держава. Політичний плюралізм, свобода слова, ринкова економіка, інші демократичні ідеали поступово стають часткою життя суспільства.

Для успішного завершення децентралізації необхідним чинником є прийняття ще низки нормативно-правових актів, які врегулюють невирішені питання децентралізації місцевого самоврядування. Однак, вже сьогодні реформу децентралізації місцевого самоврядування та територіальної організації влади можна назвати однією з найуспішніших і потужних реформ, яка надасть можливість у певній мірі у подальшому покращити добробут громадян, поліпшити якість та доступність соціальних послуг з наданням широкого спектру соціальних гарантій незахищеним верствам населення громад, зменшити проявів корупційних явищ, підвищити професійність влади, що призведе та відродження України – як європейської держави загалом.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А., Розбудова місцевих рад в Україні: матеріали до навчальної програми (Програма сприяння парламентові України). Київ, 1999. 122 с.
2. Бутурлакiна Т. О. Фiнансова децентралiзацiя як фактор економiчного зростання рeгiонiв / Т. О. Бутурлакiна, В. Т. Мiнкович // Наук. вiсн. Ужгород, ун-ту. Сер.: «Економiка». 2010. № 31
3. Баштанник А. Г. Органiзацiйнi засади формування iнтегрованих систем публiчного управлiння в контекстi європейського iнтеграцiйного процесу / А. Г. Баштанник, В. В. Баштанник // Науковий вiсник Академiї мунiципального управлiння [Текст]. 2012. № 4 С. 15-26. (Серiя «Управлiння»).
4. Батанов О. В. Мунiципальне право України: Пiдручник/ О. В. Батанов; вiдп. ред. М. О. Баймуратов. Харкiв: Одiссеї, 2008. 528 с.
5. Батанов О. Проблеми конституцiйної регламентацiї компетенцiї мiсцевого самоврядування в Україні та зарубiжних краiнах / О. Батанов // Право України. 2015. № 9. С. 104-113.
6. Баймуратов М. Децентралiзацiя та компетенцiя мiсцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Вiче. 2015. № 12. С. 14 –17.
7. Бедрiй Р.Б. До питання про конституцiйнi змiни щодо децентралiзацiї влади в Україні / Р.Б. Бедрiй // Науковий вiсник Львiвського державного унiверситету внутрiшнiх справ (серiя юридична). № 3. Львiв. 2016. С. 42-50
8. Бейко О. В. «Добре мiсьцеве врядування»: можливий порядок денний для України / Бейко О. В. // Проблеми формування добродесного, належного мiсцевого врядування: зб. матерiалiв та документiв / за заг. ред. М.О.Пухтинського. Киiв.: Атiка, 2008. С. 250-257.
9. Бiлецька I Канада: парламент у системi розподiлу функцiй влади // Вiче. № 1.1997. С. 149-152.

10. Бородкин Ф.М. Ценности населения и возможности местного самоуправления. СОЦИС. 1997. № 1 С. 98-111
11. Бородин Є.І., Тарасенко Т.М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. №4.
12. Браун П. Портрет ідеального аналітика [Learning Resource Network]. URL: <http://learnnet.ge.ca/eng/lrncentr/competencise> (дата звернення: 06.08.2021).
13. Вакуленко В. М. [та ін.]. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник. Київ : НАДУ, 2010. 400 с.
14. Ведель Ж. Административное право Франции. Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. Москва. : Прогресс, 1973. 512с.
15. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.
16. Конституція США Кампо В.М., Гринчак В.А., Заяць І.А. та ін. Конституція країн парламентської демократії: Навч. посіб. Київ. НМК ВО, 1992. С.14-33.
17. Георгієвський Ю.В. Конституційно-правова природа компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Ю.В.Георгієвський. – Часопис Київського університету права. 2014. – № 2.
18. Грицяк І.А. Моделі регіонального та місцевих рівнів європейського управління / І.А. Грицяк. Проблеми децентралізації : національний та міжнародний досвід: зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М.О.Пухтинського. Київ: Атака, 2006.С. 269 – 279.
19. Гончарук Н.Т. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н.Т. Гончарук, Л.Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. № 1 (5).
20. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: монографія / П. Ф. Гураль. Львів: ЛьвДУВС, Край, 2008.

21. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник/ І.І. Бодрова, С.В. Болдирєв, В.О. Величко та ін.; за ред. С.Г.Серьогіної. 2-ге вид. переробл. та доповн. Харків : Право, 2011.

22. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / В.М. Вакуленко [та ін.]. Київ: НАДУ, 2010.

23. Заяць Н. Конституційно-правова відповідальність місцевих представницьких органів в Україні / Н. Заяць // Право України.2014. № 12.

24. Євтушевський В.А. Еволюція економічних функцій органів місцевого самоврядування в Україні// Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук. практ. Конф., 22-23 листоп., 1996 р. Київ, 1997. С.348-350.

25. Кампо В. Український муніципалізм: історія і сучасність. Хроніка. 2000. Вип. 27–28. 1998. С. 497.

26. Карпа М.І. Формування компетенції органів публічної влади: територіально-орієнтований підхід. Ефективність державного управління: збірник наукових праць / ЛРІДУ НАДУ. 2017. Вип. 3. С. 213–222.

27. Ковтун І.Б. Діяльність органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні: організаційно-правові особливості та шляхи вдосконалення : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Ковтун І. Б. Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. Дніпропетровськ., 2008.

28. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я.Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2011.

29. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). Київ, 2001.

30. Криворучко Д. Українська модель місцевого самоврядування: проблеми становлення. – Вісник УАДУ. 2001. ч. 2. с. 41-43.

31. Кузнецов А.О. Принцип. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010.

32. Литвиненко І. Форми реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Вісник УАДУ. 2000. ч. 1.

33. Литвиненко І. Організаційно-правові форми і методи роботи органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Вісник УАДУ. 2001. ч. 2. с. 30-31.

34. Максименко С. Від « фокусних» досліджень – «до точок зростання» // Людина і влада. № 1. 1999. С. 41-42.

35. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч.посіб. Луцьк: Вежа, 2000 560 с.

36. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. / А. Мельничук, П. Остапенко. Київ.: ЦОП «Глобус» ФОП КравченкоЯ.О. 2016. 35 с.

37. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ.: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

38. Молодцов О.В. Регіональні ради як суб'єкти просторового узгодження регіональних інтересів: теоретичний аспект роботи / О.В.Молодцов // Європейські орієнтири місцевого та регіонального розвитку: зб. матеріалів та документів /за заг.ред. М.О. Пухтинського. Київ.: Вид-во АМУ, 2009.С.137-145.

39. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір : [моногр.] / В. В. Наконечний. –Харків : Цифрова друкарня № 1, 2012. 263 с.

40. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України // М. Орзіх / Місцеве та регіональне самоврядування України. Київ, 1993.Вип. 1-2. С. 64.

41. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування: [начальний посібник] . [М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Моньйо та ін.] Київ. : [Клевер], 2000. С. 159-179.
42. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні. Дніпропетровськ: ДФ УАДУ.1996. № 1. с. 69-89.
43. Романов В. Теоретико-методологічні аспекти аналізу історичного досвіду реформ місцевого самоврядування. Вісник УАДУ 2000 № 3. с.386-388.
44. Романенко О. Р. Фінанси. О. Р. Романенко. Київ. : Центр навчальної літератури. 2003. 312 с.
45. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні : теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. Одеса, 2011. 536 с.
46. Саєнко Ю., Ткачук А., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. Ін-т соціології НАНУ. Київ., 1997.
47. Семко С.О. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Семко Світлана Олегівна; Національний університет «Юридична Академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2011. 22 с.
48. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. №4. С. 111-120.
49. Серьогіна С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студ. вищ. навч. закл. / С. Г. Серьогіна. Харків.: Право, 2005. 256 с.
50. Скрипничук В.М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність: монографія / В. М. Скрипничук. Київ.: Вид-во АМУ, 2006. 208 с.
51. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

52. Теліпко В. Е., Панасюк С. А. Науково-практичний коментар закону України про місцеве самоврядування в Україні / Теліпко В. Е., Панасюк С. А. Київ.: ЦУЛ, 2011.

53. Хріпливець Д.Є. Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток», 2010, № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=188> (дата звернення: 06.08.2021).

54. Шаров Ю.П. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад в умовах децентралізації. Аспекти публічного правління. 2015. № 4 С.102-110. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_15 (дата звернення: 10.09.2021).

55. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху : європейські виміри та орієнтири : кол. монографія / О.М.Кондрашов [та ін.]. Миколаїв.: Т. В. Ємельянова [вид.], 2013. 351 с.

56. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. (Редакція від 16.11.2009). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 06.08.2021).

57. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17 червня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (дата звернення: 10.09.2021).

58. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII URL <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 10.09.2021).

59. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні: від 21.05.1997 №280/97-ВР (Редакція від 21.10.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.07.2021).

60. Закон України Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: від 26.03.1992 № 2234-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>. (дата звернення 10.07.2021)

61. Закон України Про статус депутатів місцевих рад: від 11 липня 2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>. (Дата звернення 10.07.2021)

62. Закон України «Про співробітництво територіальних громад»: від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. (Дата звернення 10.07.2021).

63. Закон України Про Представника Президента України : від 05.03.1992 р. № 2167-XII (Дата звернення 0.09.2021)

64. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254к/96-вр>. : (Дата звернення 0.09.2021)

65. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: документ № 1к/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення 10.09.2021)

66. Конституційний Договір від 8 червня 1995 року. \ \ Відомості Верховної Ради України. 1995. №18. 398 с.

67. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р. від 1 квітня 2014 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 10.09.2021)

68. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних,

міських голів: Закон України від 4 вересня 2015 р .№ 676-VIII/
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19>. (Дата звернення 10.09.2021)

69. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text>. (Дата звернення 15.11.2021)

70. Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text>. (Дата звернення 15.11.2021)

71. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 року // Відомості Верховної Ради України. 1998. №3-4. 15 с.

72. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 URL <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Дата звернення 16.11.2021)

73. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Дата звернення 16.11.2021)

74. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п>. (Дата звернення 16.11.2021)

75. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020 : указ Президента України від 12.01 2015р, № 5/2015: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Дата звернення 10.09.2021).

76. Реформа децентралізації. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>. (Дата звернення 10.08.2021)

77. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Дата звернення 10.09.2021).

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Кравченко Ірина Ігорівна, магістрантка 2 курсу магістратури, форма навчання заочна, факультет соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування» освітньо-професійна програма «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти berkovskaya24@ukr.net,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Організаційно-правове забезпечення роботи органів місцевого самоврядування в умовах сучасної України» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (студент) Кравченко І. І.

Дата _____ Підпис _____ ПІБ (науковий керівник) Краснокутський О.В.