

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ПрАТ «ПВНЗ «ЗАПОРІЗЬКИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ»

Кафедра Права та публічного управління

ДО ЗАХИСТУ ДОПУЩЕНА

Зав. кафедрою \_\_\_\_\_

к.ю.н., доцент Гулевська А.Ю.

МАГІСТЕРСЬКА ДИПЛОМНА РОБОТА

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ  
ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ  
ВЛАДИ Й САМОУПРАВЛІННЯ

Виконав:

магістрант гр. ПУА-211м \_\_\_\_\_

І.В. Плохий

Керівник:

к.е.н., доц. \_\_\_\_\_

К.А. Волошина

Запоріжжя

2023

ПрАТ «ПВНЗ «ЗАПОРІЗЬКИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ»

Кафедра Права та публічного управління

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедрою \_\_\_\_\_

к.ю.н., доцент Гулевська А.Ю.

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

З А В Д А Н Н Я

НА МАГІСТЕРСЬКУ ДИПЛОМНУ РОБОТУ

Студенту гр. ПУА – 211 м, спеціальності «Публічне управління та адміністрування»

---

Плохому Ігору Віталійовичу

1. Тема: Удосконалення механізму взаємодії державних та місцевих органів публічної влади й самоуправління

затверджена наказом по інституту «\_\_» \_\_\_\_\_ 2022 р. № \_\_\_\_

2. Термін здачі студентом закінченої роботи: «\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 р.

3. Перелік питань, що підлягають розробці:

1. Визначити сутність взаємодії державних та місцевих органів публічної влади й самоуправління

2. Дослідити принципи розмежування повноважень державних та місцевих органів публічної влади й самоуправління

3. Надати характеристику правовим засадам взаємодії державних та місцевих органів публічної влади й самоуправління

4. Провести аналіз стану взаємодії місцевої та державної влади

5. Визначити недоліки поточного стану взаємодії державних та місцевих органів публічної влади

6. Оцінити результативність контролю за діяльністю Управління соціального захисту КМР

7. Узагальнити зарубіжний досвід організації взаємодії державних та місцевих органів публічної влади

9. Запропонувати заходи з удосконалення механізму взаємодії державних та місцевих органів публічної влади

Дата видачі завдання «\_\_» \_\_\_\_\_ 2022 р.

Керівник магістерської роботи \_\_\_\_\_

(підпис)

К.А.Волошина

(прізвище та ініціали)

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_

(підпис)

І.В. Плохий

(прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

Магістерська дипломна робота: 119 с., 3 рисунка, 73 джерела літератури

Мета дослідження полягає у вивченні механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, опрацювання нормативного забезпечення механізмів взаємодії. Розкриття основних проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, проведення аналізу зарубіжного досвіду. Окремою метою роботи є розгляд напрямків реформування взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та його вдосконалення.

Об'єктом аналізу є органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Предметом роботи є механізм взаємодії та його вдосконалення: теоретико - методологічні, прикладні засади, проблеми правового регулювання та трансформації органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації, з врахуванням європейського досвіду.

Наукова новизна отриманого матеріалу полягає у напрацюванні підходів до вдосконалення системи взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, зокрема: по-перше - розмежування сфери відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій у межах кожної предметної сфери відання, яка складає компетенцію цих органів; по-друге - утворення інституту префектури.

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ, КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ, ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ, ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ, НАПРЯМКИ

# РЕФОРМУВАННЯ

## ЗМІСТ

.....2

**ЗАВДАННЯ**.....2

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ

### ТА ТЕРМІНІВ

Слово / словосполучення	Скорочення	Умови використання
<b>А</b>		
абсолютний, абсолютне	абс.	при цифрах
<b>В</b>		
відносний, відносне	відн.	при цифрах
виробництво	вир-во	при цифрах
<b>Г</b>		
гривня, гривень	грн.	при цифрах
<b>К</b>		
копійка	коп.	при цифрах
<b>М</b>		
місто	м.	по тексту
<b>Р</b>		
розділ	розд.	при цифрах та у примітках
район	р-н	по тексту
редакція, редактор	ред.	по тексту
рис.	рис.	по тексту
<b>С</b>		
сторінка	стор.	при цифрах и у примітках
<b>Т</b>		
таблиця	табл.	по тексту
тисяч гривень	тис. грн.	при цифрах и у

Слово / словосполучення	Скорочення	Умови використання
		примітках

## ВСТУП

Актуальність цієї теми полягає в тому, що взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Низка чинників зумовлює необхідність вдосконалення системи розподілу компетенції й повноважень між цих двох інститутів.

Швидкість темпів переходу до нової, більш досконалої моделі організації всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя в Україні, здійснення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації, деконцентрації, суттєве підвищення рівня життя значною мірою залежить від ефективної взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації — місцеві органи виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади. Насамперед вони їх розрізняють за функціями та повноваженнями. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не припускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями.

Дослідження окремих аспектів децентралізації та реформування територіальної організації влади в Україні є предметом наукових пошуків таких дослідників, як: В. Я. Малиновський [40] - в частині визначення концептуальних засад трансформації; С. М. Серьогін та Н.Т. Гончарук [45] - дослідження теоретичних засад та основних напрямків реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади, П.В. Ворона [71] - щодо впливу адміністративного ресурсу на процеси децентралізації влади в Україні, В.А. Негода [73] та А.П. Павлюк [74] - щодо практичної реалізації

запропонованих підходів та проблем реформування територіальної організації влади в Україні, І.П. Лопушинський [37] розглядав громадівську



модель самоврядування як одну з головних в процесах децентралізації.

Метою магістерської роботи є вивчення механізму взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, його вдосконалення.

Відповідно до визначеної мети поставлено такі завдання:

- дослідити взаємодію органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- вивчити нормативне забезпечення взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування;
- розкрити основні проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати співпрацю громадянського суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- проаналізувати зарубіжний досвід взаємодії державних і місцевих органів влади;
- розглянути напрямки реформування взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження в магістерській роботі є органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Предметом є сутність механізму взаємодії та його вдосконалення: теоретико- методологічні, прикладні засади, проблеми правового регулювання та трансформації органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації, з врахуванням європейського досвіду.

Теоретичною та методологічною основою дослідження є класичні положення теорії права, фундаментальні праці українських і зарубіжних учених, а також практиків із питань основних напрямків реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади. У процесі дослідження використовувалися такі наукові методи: абстрактно-логічний - для дослідження змісту сутності організації побудови влади в Україні; ретроспективного аналізу та синтезу - для узагальнення основних

теоретичних підходів до класифікації взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування; діалектичний метод для комплексного дослідження відносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; порівняльно-правовий метод - для зіставлення зарубіжного та вітчизняного законодавства й практики у нормативному забезпеченні взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; графоаналітичний - для схематичного зображення теоретичних і практичних положень магістерської роботи; системного аналізу - для визначення пріоритетних напрямів реформування взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Інформаційною основою дослідження є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, інформація, інші джерела інформації з питань взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні.

Під час написання роботи з'ясовано, що на сучасному етапі ефективній взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади заважають такі чинники: нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, неефективний механізм їх взаємодії, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня. Питання безпосередньо пов'язане з системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються просто зараз у державі. Результати роботи можуть бути використані під час порівняльного аналізу діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, роботи над помилками в контексті їхньої взаємодії, а також складення покрокової інструкції з подальшими діями уряду на місцях в аспекті децентралізації влади.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ Й САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Особливості організаційної побудови державної влади в Україні

Згідно Конституції України державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову (дод.А). Органи законодавчої, виконавчої та судової влади діють в межах встановлених Конституцією і законів України. Здійснення державної влади на засадах її поділу передбачає, що кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової).

Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень, що передбачені Конституцією та законами України. Це забезпечує в країні стабільність конституційного ладу, також запобігає узурпації державної влади та зміни конституційного ладу в Україні.

Визначальне значення для функціонування демократичної держави, має встановлений Конституцією порядок формування органів державної влади, зокрема періодичність їх обрання та призначення.

Застосування принципу періодичності проведення виборів згідно з міжнародними актами є важливою складовою їх демократичності.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент-Верховна Рада України. Лише Верховна Рада може приймати закони - акти найвищої юридичної сили. Конституційний склад депутатів Верховної Ради обирається на основі загального, прямого виборчого права таємним голосуванням строком на 5 років.

Згідно Конституції України «народним депутатом може бути

громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх 5 років» [1,ст.76]. Народні депутати здійснюють свої повноваження на постійній основі, не можуть мати іншого представницького мандату чи бути на державній службі.

Верховна Рада працює в сесійному режимі. Сесії можуть бути чергові і позачергові. Чергові сесії починають свою роботу в строки встановлені Конституцією. Позачергові сесії можуть збиратися з таких причин: а) на вимогу не менш як третини конституційного складу депутатів Верховної Ради;

б) на вимогу Президента України. В цьому випадку сесія скликається Головою Верховної Ради з обов'язковим переліком питань, які плануються розглянути. У разі оголошення Указу Президента про введення воєнного або надзвичайного стану в Україні, або в окремих її місцевостях Верховна Рада збирається на засідання в дводенний строк без скликання.

До складу Верховної Ради входять два органи, які мають особливий правовий статус, це Рахункова Палата України та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Повноваження Верховної Ради закріплені у 85 статті Конституції України. Вона бере участь у формуванні органів державної влади та обранні посадових осіб, здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією. Також Верховна Рада бере участь у бюджетному процесі, наділена повноваженнями в галузі зовнішньої політики, оборони та безпеки. Верховна Рада має право оголошувати « за поданням Президента України стану війни і укладання миру, схвалення рішення Президента України про використання

Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України» [1, СТ.191] та ін.

Свої повноваження Верховна Рада реалізує через закони, постанови, заяви, звернення, декларації.

Для забезпечення ефективного проведення законопроектних робіт,

підготовки інших питань, віднесених до її компетенції, Верховна Рада утворює свої постійні комітети. Для розгляду питань, що носять тимчасовий характер, створюються тимчасові спеціальні комісії.

Самостійною формою державної влади в Україні є виконавча влада. Вищим органом у системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів України - Уряд України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Він відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України.

У своїй діяльності Кабінет Міністрів керується Конституцією, актами Президента України та законами України, насамперед Законом України «Про Кабінет Міністрів України».

Основними завданнями та функціями Уряду України є:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України;
- вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини;
- проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, а також політики у сферах соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;
- розроблення та виконання загальнодержавних програм економічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля та інших;
- забезпечення рівних умов розвитку всіх сфер власності і здійснення управління об'єктами державної власності;
- розроблення проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його виконання;
- здійснення заходів щодо обороноздатності та національної безпеки України, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- організація та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; виконання інших функцій, визначених законодавством.

Кабінет Міністрів видає обов'язкові для виконання акти. Акти, що мають нормативний характер, видаються в формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих питань видаються у формі розпоряджень.

Конституція встановлює, що до складу Кабінету Міністрів входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою за поданням Президента України. Персональний склад Кабінету Міністрів визначається Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра і Президента України - міністра оборони та міністра закордонних справ.

Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України.

Центральною ланкою у системі органів виконавчої влади є підвідомчі Кабінету Міністрів міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Саме вони є головними управлінськими структурами у різних сегментах виконавчої влади.

В областях, районах, у містах Києві та Севастополі виконавчу владу здійснюють обласні, районні, міські державні адміністрації. Голови цих адміністрацій призначаються і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [10].

Судова влада - це автономна і незалежна гілка державної влади, що складається зі створених у встановленому порядку судів. Суди здійснюють правосуддя у цивільних, господарських, кримінальних адміністративних справах на основі принципів верховенства права для захисту прав і законних

інтересів людини і громадянина та інтересів держави.

Судова влада - самостійний напрямок здійснення державної влади у формі правосуддя. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Існують і інші функції, які притаманні окремим судам. Так, Конституційний Суд вирішує питання про відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України. Конституційний Суд має також повноваження тлумачити Конституцію та закони України. Суди загальної юрисдикції посвідчують факти, що мають юридичне значення та обмежують правосуб'єктність окремих громадян. «Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності».[15, ст.17] Цю систему складають місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України.

Однією із основних складових механізму державної влади в Україні є Інститут Президента України. Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина. Президент не входить до жодної з гілок влади, гарантує єдність державної влади в умовах її поділу. Відповідно до ст.103 Конституції України Президент України обирається шляхом таємного голосування строком на 5 років. До кандидата в Президенти Конституція України висуває певні вимоги. Він повинен бути громадянином України, досягти 35 років, протягом останніх 10 років проживати в Україні, повинен мати право голосу, володіти активним виборчим правом і не бути обмеженим у виборчих правах, володіти державною мовою. Одна і та сама особа не може бути Президентом України більше ніж два строки підряд.

Конституція України встановлює недоторканість Президента під час виконання своїх повноважень. Президент не може делегувати свої повноваження іншим особам. За особою, яка обіймає пост Президента, це звання зберігається довічно за умови, що вона не була усунена з нього

Верховною Радою України в порядку імпічменту. Президент має право видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території України.

1.2. Правові засади та специфічні риси організації діяльності місцевого самоврядування

Згідно із статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в Україні здійснюється за принципом поєднання місцевих і державних інтересів, регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування». Згідно цього Закону:

«Місцеве самоврядування — 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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад».

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, вони мають власні повноваження і несуть відповідальність за свою діяльність згідно законодавства (дод.Б).

Рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, земля, природні



ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, а також інші об'єкти, що перебувають в управлінні районних і обласних рад є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування .

З урахуванням місцевих особливостей органи місцевого самоврядування можуть перерозподіляти між собою окремі повноваження та бюджетні кошти на підставі договорів.

Система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Орган самоорганізації населення - представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України "Про органи самоорганізації населення" та для участі у вирішенні питань місцевого значення, отримання якісних та доступних послуг, покращення взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Сільська, селищна, міська, рада в разі необхідності може наділяти органи самоорганізації населення частиною своїх повноважень, а також передавати їх необхідні кошти та інші ресурси, які необхідні їм для здійснення цих повноважень. В той же час сільська, селищна, міська, рада повинна здійснювати контроль за їх виконанням.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, 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.

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

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

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не

створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

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

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

Відповідно до ч. 1 статті 143 Конституції України «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції».

Повноваження новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. «Повноваження сільського, селищного, міського голови закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної сільської, селищної, міської ради, обраної на наступних чергових місцевих виборах, або, якщо рада не обрана, з моменту вступу на цю посаду іншої особи,

обраної на наступних місцевих виборах, крім випадків дострокового припинення його повноважень відповідно до частин першої та другої статті 79 цього Закону»[11, ст. 42].

У разі звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради, крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до Закону України «Про військово- цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану» «Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту початку повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на позачергових виборах відповідно до закону, або до дня відкриття» [11, ст. 42].

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених статтею 79 цього Закону, що має наслідком звільнення його з посади. Не пізніше як на п'ятнадцятий день після звільнення з посади або смерті сільського, селищного, міського голови особа, яка на цей час відповідно до закону здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови, звертається до Верховної Ради України з клопотанням щодо призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови.

Таке клопотання розглядається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень відповідного сільського, селищного, міського голови.

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський

голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним - перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради.

Вказані у статті 42 Закону повноваження мають вичерпний характер і це дозволяє зробити висновок, що постійно (щоденно) влада реально зосереджена в руках голови, при цьому ці обов'язки, його владні повноваження, персоналізовані на відміну від рад та виконкомів, які є - органами колективними.

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

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

Окрім представницьких органів (рад) система місцевого самоврядування включає також виконавчі органи.

За загальним визначенням виконавчі органи є створюваний представницькими органами місцевого самоврядування орган, що є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів державної виконавчої влади - також підконтрольним відповідному органу державної виконавчої влади.

Згідно з Конституцією України та Законом, районні і обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат.

Функцію ж виконавчої ланки місцевого самоврядування перекладено на державні адміністрації, яким ці повноваження делегуються

представницькими органами самоврядування.

Така система не використовується у жодній країні, що застосовують у своїх практиках приписи Європейської хартії місцевого самоврядування.

Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування зазначені у главі 5 Закону.

Виборною посадовою особою місцевого самоврядування є староста, який обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Повноваження старости починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації.

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

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

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

Прийняття 09.02.2017 року Закону України № 1848-VIII «Про внесення змін до деяких Законів України «Щодо статусу старости села, селища» значно вдосконалило правове регулювання інституту старости села, селища. Так, було визначено коло повноважень, які може здійснювати староста,

введено таке поняття, як старостинський округ, визначено підстави та порядок дострокового припинення повноважень старости, гарантії його діяльності. Важливим документом, який поряд із Законом та Законом України № 157-VIII від 05.02.2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає правовий статус старости, є Положення про старосту села, селища, яке затверджується відповідними сільськими, селищними, міськими радами ОТГ.

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

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

За загальним визначенням органи самоорганізації населення -це представницькі органи, що створюються жителями, які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин для вирішення окремих питань місцевого значення.

Це можуть бути будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети.

Їх діяльність та основні завдання цих органів регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 року № 2625-III.

Сільська, селищна, міська, районна у місті рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально - технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

1.3. Принципи взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування

У теоретичних положеннях з управління взаємодія характеризується як категорія, яка є визначальною для всього процесу управління, і як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Забезпечення продуктивної взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні. Адже на сьогодні виникає багато проблем, що пов'язані з перехрещення їх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення цієї взаємодії потрібно низку механізмів, які мають забезпечити співпрацю, - наприклад, районних державних адміністрацій та сільських (селищних) рад, обласних державних адміністрацій та міських рад обласних центрів, центральних органів влади та обласних рад тощо. Зазначені механізми мають бути достатньо гнучкими, враховувати можливість виникнення значної кількості проблемних ситуацій, що підлягають врегулюванню, щоби не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування .

Державне управління включає в себе не лише керуючий вплив, а й організаційне співробітництво держави з місцевим самоврядуванням, що забезпечує цілеспрямоване і ефективне функціонування органів місцевого самоврядування . Більшість вчених під взаємодією органів державної влади та органів місцевого самоврядування розуміють як спільну узгоджену діяльність, спрямовану на досягнення спільної мети, здійснюваної в певних формах відповідно до законодавчих актів України. В рамках взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування складається система відносин, що регулюються нормами конституційного та права місцевого самоврядування Як доводять науковці, взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування має декілька засад: єдине джерело владних повноважень — народ, що дає підстави деяким з них



стверджувати про їх "соціально-політичну єдність"; визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування — питань місцевого значення ; систему місцевого самоврядування не можна розглядати "автономно" від системи виконавчої влади.

Найбільш важливу роль для взаємодії органів публічної влади відіграє загальний правовий принцип верховенства Конституції [1 ст. 8] , який виступає втіленням правової держави. В сукупності з "імперативом" принципу законності органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи та громадяни під час взаємодії зобов'язані дотримуватись Конституції, виданих відповідно до неї законів. Конституція закріплює конституційно- правову основу взаємодії. Будь-яка взаємодія повинна будуватися при дотриманні принципу законності. Це означає, що органи влади в цій сфері та їх посадові особи у процесі здійснення своєї діяльності керуються вимогами законів, що визначають їхні повноваження, порядок прийняття відповідних управлінських рішень, надання адміністративних послуг.

Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлюється також такими фундаментальними юридичними принципами, як народовладдя та децентралізація. Дані принципи лежать в основі формування, організації та функціонування механізму держави.

Принцип субсидіарності вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижньому рівні, а верхні ланки управління втручались у будь які дії тільки у тому разі, якщо ці ідеї будуть ефективнішими за відповідні дії нижніх ланок. За допомогою принципу субсидіарності відбувається формування компетенції кожного рівня влади, розподіл між ними повноважень, відповідності й гарантії їхньої діяльності. У правовій демократичній державі відносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні будуватися відповідно до такого міжгалузевого принципу, як

принцип гласності, що полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи.

Визначальне місце серед загальних принципів займає принцип самостійності місцевого самоврядування. Зміст цього принципу розкривається і конкретизуються в самостійності прийняття територіальною громадою рішення щодо питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальної власністю, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, а також вирішують інші питання місцевого значення.

До спеціальних принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування належать:

- принцип цілеспрямованості взаємодії. При цілепокладанні, перш за все, слід брати до уваги ту сферу, яка потребує докладання діяльності відповідних органів влади. Напрями і конкретні форми взаємодії повинні обиратися з урахуванням характеристики питання, що вимагає розв'язання;

- принцип організуючої спрямованості взаємодії логічно пов'язаний з принципом цілеспрямованості. Відносини, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, певною мірою мають риси управлінських відносин. Ігнорування законів управління, яким необхідно слідувати при взаємодії органів публічного управління, неминуче призводить до зниження результативності такої взаємодії;

- принцип рівноправності органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні досліджуваних питань дозволяє мінімізувати розбіжності у визначенні обсягу їх повноважень;

- принцип єдності соціально-економічних цілей органів державної влади та органів місцевого самоврядування є основою ефективного механізму взаємодії. Єдність цілей повинна спрямовувати діяльність усіх ланок державного управління, направлених на мінімізацію негативних подій (аварій, природних катастроф та ін.) і їх наслідків;

- принцип дотримання балансу інтересів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Гарантії дотримання балансу інтересів самоврядних і державних органів містять закони;

- принцип поєднання державного управління із самоврядним управлінням в рамках компетенції. Значення цього принципу важко переоцінити, його прояв дуже багатогранний і, разом з тим, практика зіштовхується з проблемами його неухильної реалізації.

Слід зазначити, що спеціальні принципи взаємодії визначається певними особливостями сфери публічного управління. Складними є принципи взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні управління основних галузей економіки с елементами природних монополій (енерго-газо-водопостачання):

- принцип централізації управління й автономності, який передбачає забезпечення організаційно- функціональної самостійності процесу організації місцевого та централізованого управління з метою підвищення надійності енергозабезпечення;

- принцип своєчасності, згідно з яким забезпечується використання попереджувальних заходів;

- принцип взаємодії та координації, згідно з яким реалізація заходів щодо забезпечення енергозабезпечення повинна забезпечуватися на основі чіткого взаємозв'язку відповідних державних органів, громадських організацій, підприємницьких структур, а також окремих громадян;

- принцип комплексності (оптимальності), що передбачає розробку і реалізацію системи взаємопов'язаних і взаємозумовлених заходів щодо забезпечення енергозабезпечення на основі розробки системи правових, політичних, економічних, організаційних, соціальних, екологічних, технічних, технологічних та інших інструментів;

- принцип доцільності передбачає зіставлення можливого збитку і витрат щодо забезпечення надійного енергопостачання на місцевому рівні;

- принцип професіоналізму передбачає, що реалізація заходів щодо

забезпечення енергопостачання повинна здійснюватися тільки професійно підготовленими фахівцями;

- принцип урахування наслідків прийнятих рішень щодо розвитку місцевих об'єктів енергопостачання.

Найбільш глибоким, на нашу думку, має стати аналіз принципів взаємодії в надзвичайних ситуаціях. Про це свідчить негативний досвід ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС. Фактичне «безправ'я» місцевих органів влади призвели до викривлення інформації про реальний стан зруйнованого енергетичного блока №4 а також неприпустимого запізнення з прийняттям заходів радіаційного захисту (йодної профілактики, евакуації населення). Тому принцип ефективності управління в надзвичайних ситуаціях є найбільш ускладненим і його варто розділити за головними факторами управління: механізму, процесу та системи управління.

Принцип єдиноначальності і колегіальності має своєрідний прояв у відносинах між органами місцевого самоврядування і органами державної влади. Він полягає в зосередженні функцій і повноважень в руках однієї особи і одночасному прийнятті узгодженого з іншими суб'єктами рішення при вирішенні питань сфери запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Принцип системності у взаємодії органів місцевого самоврядування і органів державної влади у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій означає, що взаємодія має здійснюватись послідовно та комплексно.

Принцип плановості. Значення принципу полягає у встановленні основних напрямів розвитку взаємодії в перспективі. Пріоритет безпеки життя і здоров'я людей означає, що людське життя має найвищу цінність, що і визначає наявність даного принципу.

Принцип консолідування і координованості дій визначає, що управління в надзвичайних ситуаціях забезпечується єдністю зусиль всіх рівнів влади і всіх елементів суспільства.

Принцип територіально-функціональної організації управління у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуаціях застосовується у формуванні

організаційних структур управління.

Принцип професійності. Діяльність у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій засновано на наукових підходах, освіті, професійній підготовці, досвіду, етичних нормах громадського середовища і безперервного вдосконалення цих складових.

Висновки до 1 розділу

Забезпечення продуктивної взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні.

Основними принципами взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування слід вважати принципи законності, народовладдя, децентралізації, субсидіарності

Спеціальні принципи взаємодії визначається певними особливостями сфери публічного управління. Складними є принципи взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні управління основних галузей економіки з елементами природних монополій, ліквідації надзвичайних ситуацій тощо.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Аналіз критеріїв визначення власних меж органів державної влади та органів місцевого самоврядування

У сучасній юридичній науці і законодавстві існує безліч взаємопов'язаних понять, зміст яких необхідно зрозуміти для формування теоретичних основ взаємодії органів публічної влади, наділення їх окремими повноваженнями. Серед цих категорій необхідно виділити «повноваження», «компетенція», «предмети відання», «питання місцевого значення». Крім того, слід виявити системні зв'язки між ними і позначити основні відмінності.

Перш за все необхідно звернути увагу на те, що кожний суб'єкт будь-якої системи управління має певні повноваження (володіє правами і виконує покладені на нього обов'язки) [32, с. 42]. Без цих елементів неможливе було б розкриття сутності певного суб'єкта правових відносин. Через права виражаються певні можливості, надані суб'єкту, реалізуючи які, він проявляє себе в повному обсязі, але в дозволених межах.

Стосовно обов'язків, варто зазначити, що саме обов'язки дають можливість визначити, яку роль виконує той чи інший суб'єкт певних правовідносин. Незважаючи на проведені численні дослідження, на сучасному етапі наукове співтовариство так і не дійшло єдиної точки зору стосовно тлумачення поняття «повноваження» і співвідношення останнього із такими дефініціями як «функції» та «компетенція». Зазначене актуалізує необхідність розмежування і тлумачення вищенаведених понять. Взагалі єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція» в науковій правовій літературі не існує. На думку деяких вчених, цей термін позначає сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які

визначають його місце в системі державних органів.

Розглянемо, як дану категорію трактують міжнародні документи та національне законодавство. Про «компетенцію місцевого самоврядування» говориться в багатьох як міжнародних, як от у Європейській хартії, так і українських документах. Окрім цього поняття в юридичній сфері використовуються наступні визначення: предмети відання місцевого самоврядування та його органів, сфера компетенції та повноваження місцевого самоврядування тощо [16].

Через те, що немає єдиного тлумачення цих термінів, з'являється багато питань щодо їх трактування, як терміни співвідносяться з подібними до себе понять. Наприклад, в Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін «компетенція місцевого самоврядування» [16].

Також Хартія зазначає що зміст поняття компетенції місцевого самоврядування має формуватися з дотриманням наступних принципів (дод. В):

- принципу правової автономності місцевого самоврядування: «основні повноваження і функції місцевих властей мають визначатися конституцією або законом держави» (ч.1 ст.4) [16].

Нормативне визначення 65 компетенції місцевого самоврядування гарантує право громади самостійно вирішувати усі питання локального значення. Оскільки правова держава гарантує зі свого боку не втручання публічної влади у сектор повноважень (компетенції) іншого органу.

- принципу повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав: «повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» (ч.4 ст.4) [16].

- принципу субсидіарності: «муніципальні функції, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно

враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» (ч.3 ст.4) [16].

Принцип субсидіарності сьогодні розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тім, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи, починаючи від індивідумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп, не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби.

Субсидіарність у такому трактуванні передбачає вищезгаданий принцип невтручання державної влади у вирішення локальних питань. Проте варто зауважити, що субсидіарність і є втручанням влади вищого рівня у сферу влади нижчого рівня. У той самий час процес втручання не має заміщувати чи дублювати повноваження органу нижчого рівня. Скоріше навпаки, орган влади вищих рівнів мотивує та наділяє владою низові рівні керування.

За словами французького дослідника Жака Делора, «субсидіарність є не лише межею втручання вищих влад у справи особи чи громади, але також і обов'язок цих влад діяти стосовно цих осіб або громад таким чином, щоб надати їм можливість вирішувати самим» [18, с. 18].

Тому за принципом субсидіарності, передавання повноважень від нижчого рівня до вищого може є виправданим кроком лише тоді, коли самі повноваження будуть здійсненні на вищом рівні. Водночас пам'ятаємо про те, що такі повноваження мають виконуватися настільки близько до громадянина, як тільки це можливо. Дослідження конкретних положень Хартії дає змогу вивчати принцип субсидіарності як в юридичному, так і в політичному аспекті. У юридичному значення, субсидіарність виконує певну роль розподілу в нормативних актах повноважень, при цьому найнижчий рівень влади має такі повноваження, котрі наступний за ним територіальний рівень влади не здатний виконати краще.

Цей розподіл з одного боку максимально наближає процес ухвалення



рішен до громадянина, а з іншого - цей територіальний рівень повинен мати певні матеріальні та організаційні ресурси, що гарантують обсяг та якісь соціального сервісу, який надається громаді згідно з загальнодержавними нормами. Таким чином перевага низового рівня при розподілі повноважень унеможлиблює централізацію в системі керування місцевою організацією влади.

Політичний контекст субсидіарності передбачає те, що принцип є особливим методом, який реалізує повноваження якомога ближче до громадянина, повноваження забираються у держави та передаються на контроль тільки тим органам влади, які керуються обраними представниками громади.

Зокрема Хартія називає нам критерії, на які варто звертати увагу при розподілі повноважень між владою різних рівнів:

- об'єктивні критерії - обсяг і характер завдання;
- суб'єктивні критерії- ефективність і економія.

Таким чином влада нижчого рівня має виконувати усі повноваження, які не будуть здійснені більш ефективно на вищому рівні влади. Варто наголосити, що неможливо досліджувати принцип субсидіарності не беручи до уваги інші принципи, закладені у фундамент місцевої організації влади. Серед них і принцип єдності дій, солідарності, єдності застосування.

У Принципу підзаконності місцевого самоврядування: «Місцеві власті, в межах закону, повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» (ч. 2 ст. 4) [16].

Відповідно до цього принципу, органи місцевого самоврядування повинні виконувати тільки ті повноваження, які зазначені у законі. Залежно від правової сім'ї принцип може по-різному реалізовуватися у нормотворчій практиці, щоб визначити компетенцію місцевого самоврядування. У Великій Британії від XIX ст. у правовому регулюванні цієї компетенції працює правило, за яким органи місцевого самоврядування роблять тільки те, що їм

безпосередньо дозволяє закон. А ось у Франції органи місцевого самоврядування роблять усе, що не забороняється законом і не є компетенцією інших органів. [24].

У Принципу адаптації делегованих повноважень до місцевих умов: «Якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5 ст. 4) [16].

Згідно з принципом органи місцевого самоврядування можуть здійснювати також окремі повноваження органів виконавчої влади, які делегуються законом. Такий досвід популярний в країнах Європи, також в Україні. У цей самий час забезпечується свобода роботи органів місцевої влади. Вони мають право контролювати повноваження, які їм передали, а також умови самого делегування, зважаючи на ситуацію на місці. [33, с. 33].

У Принципу врахування інтересів територіальних громад: «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації та, у міру можливості, своєчасно і належним чином» (ч. 6 ст. 4) [16].

Передумовою вироблення прагматичних підходів щодо оцінки взаємозв'язку та незалежності органів державної влади та органів місцевого самоврядування як елементів системи публічної влади є з'ясування природи співвідношення повноважень держави з повноваженнями місцевого самоврядування, між якими існує відповідний зв'язок. Цей зв'язок визначається закономірностями взаємодії цілого і частини, відповідно до якого частини мають узгоджуватися з цілим у своїх повноваженнях [34].

Це зумовлено тим, що держава є формою самоорганізації суспільства в цілому, а місцеве самоврядування - лише його частини, тобто відповідних територіальних громад. Органи місцевого самоврядування поряд з органами державної влади беруть участь у здійсненні єдиної системи повноважень держави [35].

Загалом, найважливіші питання, віднесені до відання місцевого

самоврядування, визначено Конституцією України, ст. 143 якої передбачає: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [ 31, с. 106].

Більш детально про компетенцію місцевого самоврядування описує Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавство цієї сфери та інші нормативні акти закріплюючи повноваження місцевих громад та органів територіальної влади.

Закони України та юридична література використовує поняття «компетенція» для визначання юридичних предметів відання, прав та обов'язків органу публічної влади.

Критерії, які варто враховувати при дослідженні змісту терміну «компетенція місцевого самоврядування»:

- конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання та повноваження територіальної громади, вони обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

- компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму предметів відання і повноважень суб'єктів муніципальних правовідносин (елементів системи місцевого самоврядування) - територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого

самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесені як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади.

Компетенцію місцевого самоврядування визначають ті повноваження, що юридично виражають призначення та функції місцевого самоврядування як публічну владу територіальної громади. Тому «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція органів місцевого самоврядування» не можуть бути тотожними, вони перетинаються, але не є одним й тим самим поняттям. [ 72, с. 16].

При визначенні компетенції місцевого самоврядування необхідно враховувати наступні міркування:

- місцеве самоврядування і його органи знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити велику частину питань, що виникають;

- розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом «субсидіарності», суть якого у тому, що система «питань місцевого значення» повинна будуватись знизу.

Іншими словами, передусім необхідно ставити питання, чи зможуть органи місцевого самоврядування успішно вирішити певну задачу, використовуючи адміністративні повноваження, організаційні можливості, компетентні кадри, і ТІЛЬКИ при отриманні негативної відповіді ці питання доцільно передавати для вирішення іншим органам.

Компетенція органу публічної влади є складною юридичною категорією, структура якої складається з предметів відання, прав і обов'язків. Вивчення компетенції і її основних складових - не лише теоретична, але і практична проблема, оскільки системне забезпечення компетенції - запорука її ефективності.

Вона включає шість елементів:

- стабільність влади і її інститутів;

- обґрунтований вибір форми і структури органу;
- правильне регулювання компетенції;
- висока компетентність керівників, посадових осіб і службовців;
- достатні матеріально-фінансові ресурси;
- захист компетенції.

Повноваження органу публічної влади - це закріплені нормами конституційного і муніципального права за виборними і іншими органами державної влади і органами місцевого самоврядування права та обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій.

Цікавим є закріплення наступного визначення повноважень органу влади: це права і обов'язки органу публічної влади відносно прийняття правових актів, а також здійснення інших державно-владних дій. Поняття «повноваження» органу публічної влади тісним чином взаємозв'язані з іншою правовою категорією - «компетенцією».

На формування цієї культури дуже вплинула теорія розмежування функцій та повноважень органів місцевої влади. Над теорією працюють українські вчені-юристи, знавці права. Вона побудована на ідеї двох реформ - адміністративної та муніципальної, децентралізації, верховенства права, збалансованим розподілом державних та місцевих інтересів.

Такі погляди стали фундаментом авторського бачення питань з розподілу функцій та повноважень місцевих органів влади. Конфлікти між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування спричиняють безліч проблем при розмежування функцій. Ці органи по-різному розуміють межі виконання ними певних повноважень. Зазвичай ці проблеми виникають між районними держадміністрація та органами місцевого самоврядування сіл, селищ та міс районного підпорядкування, районними радами, а також подібні проблеми мають обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування міст обласного підпорядкування та обласні ради.

Закон про місцеві державні адміністрації та про місцеве

самоврядування в Україні допоможуть розробити ефективний нормативний механізм розподілу функцій та повноважень на місцях. Раніше на цей розподіл безпосередньо впливала політична практика, що базувалася на фактичному розмежування цих повноважень із застосуванням політичних й адміністративних практик, в тому числі з боку місцевих державних адміністрацій.

Залишити виключно правові методи розподілу повноважень на місцях реальний. Проте через низьку правову культуру державних службовців та малого розуміння важливості права в громадській думці, зробити це буде важче. Не варто чекати на швидкі і блискучі результати після створення і введення в дію нової системи з розподілу функцій і повноважень місцевих державних адміністрації та органів самоврядування.

Система нормативного забезпечення розподілу функцій та повноважень передбачає низку юридичних інструментів. Серед них судові, договірні, нормативно-правові. [32, с. 27] .

Фундаментом для розмежування функцій і повноважень різних гілок територіальної влади виступає в першу чергу Конституція. Саме вони перший спосіб нормативно-правового закріплення цього розподілу. Вона формує принципові межі функцій державних адміністрацій та органів самоврядування на місцях, таким чином запобігаючи їх дублювання чи ненормативному здійсненню.

Як результати лише нові правки у Конституції можуть спричинити зміну чинного розмежування функцій та повноважень цих органів влади. Адже порушуючи конституційні межі розмежування цих функцій та повноважень, місцева влада може мати юридичні наслідки, які визначає Конституція та інші закони.

До речі про закони, вони є другим чинником розподілу функцій та повноважень органів територіальної влади. Так, Закон про місцеві державні адміністрації від 2 квітня 1997 року вирішили не передавати на підпис Президенту, погодивши його тільки із законом про місцеве самоврядування в

Україні. Зокрема з частино функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Функції двох гілок територіальної влади оснований на галузевій компетенції, що може завадити виконавчій владі перейти до функціональних засад управління [17, с.72].

У свою чергу, галузева компетенція поділяється на:

- виключну компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль);

- суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Це більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які конче потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації;

- виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів наприклад, управління комунальною власністю).

Законодавець, розмежувавши функції та повноваження, мав на меті забезпечення відповідних умов для розмежованого їх функціонування. Проте широка суміжна компетенція зробила цей задум неефективним.

Повторення повноважень, втручання перших органів у роботу других досі мають місце в місцевому самоврядуванні. Розробляючи закони про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування не було достатньо використано досвід практики закордонних країн, що стосується конкретизованого розподілу об'єктів управління. Ймовірно так сталося через те, що в Україні не доведений до кінця задум приватизації власності.

Зрозуміло, що акти Президента і Кабінету Міністрів доповнюють окремі положення Закону про місцеві державні адміністрації, адаптовуючи місцеві структури виконавчої влади до оновлених запитів у державному управлінні. Ці акти одразу знімають низку питань, зроблять відповідний порядок у розмежування функцій та повноважень. Але у той самий час вони призведуть до нових проблем, як показує досвід 1992-1996 рр.

Загалом нормативно-правові методи розподілу повноважень у двох гілках місцевої влади є робочими, якщо ми говоримо про масові, типові явища. Але коли мова йде про окремий випадок, який може виникнути у двох органах влади на місцях, варто вживати нових заходів розмежування: судових, договірних і т.д. [19, с. 145].

Найефективніше законодавство працює у компетенційних суперечках (спорах) між двома рівнями місцевої влади. Такі компетенційні суперечки об'єктивні, є природнім явищем, яке можна використати для спільного блага. Їх не можна відносити до проявів зла, яке краще обходити стороною. Вони можуть стати хорошою мотивацією до розвитку у нормативному регулюванні соціальних відносин. Якщо цей спір не є результатом невиправданих особистих амбіцій чи інших сумнівних факторів у роботі, як от можновладців, то можна говорити про створення нової політичної реальності, яка потребує урегулювання зважаючи на чинне законодавство, його принципи тощо [22, с. 66].

Судовий розгляд справи є найефективнішим способом розв'язання вищезгаданих суперечок. Конституція як і решта законодавства передбачає варіант розгляду справ цих органів судом, зокрема з запитом про скасування незаконних актів одне до одного [30, с. 27]. 4

Прикрим є те, що судова практика розв'язання суперечок з компетенції між двома гілками місцевої влади не досліджена до кінця, а отже не є узагальненою. Проте така практика вже показує, що судово-правові методи розподілу функцій та повноважень цих гілок влади не тільки можливі, а й мають перспективу розширення.

На сьогодні Конституційний Суд має право тлумачити Конституцію та закони України. Уже згодом ця інституція матиме можливість бути першоджерелом у розподілі функцій та повноважень. Окрім того, цей орган контролює Верховну Раду, Президента, Кабінет Міністрів щодо узгодження їхньої діяльності з Конституцією та іншими законами. Це стосується і розмежування влади на місцях.



Самостійно звертатися до Конституційного Суду щодо компетенційних суперечок місцеві адміністрація чи органи самоврядування не можуть. Але вони мають право направляти свої запити з проханням розтлумачити компетенційні норми Конституції, якщо вони будуть порушені. Суд має обов'язок розглянути ці подання і ухвалити акт тлумачення щодо конфлікту [23, с. 90].

Фактично існують інші методи розподілу повноважень між органами місцевої влади. Ефективним серед них здається спосіб укладання договорів та угод про спільну діяльність у певних сферах суспільного життя.

Обидві гілки влади на місцях можуть підписати подібні угоди, конкретизуючи взаємні права та обов'язки згідно з законом. У такий спосіб вони також можуть розв'язувати компетенційні спори.

У Конституції України категорія «предмет відання» використовується в двох значеннях. Перше і основне пов'язане з визначенням цієї категорії питань, що належать до відання органів державної влади. Зокрема ст. 82 Конституції України встановлює перелік питань, що належать до виключної компетенції ВРУ і регулюються виключно законами України. Іншим аспектом розуміння «предмета відання» є його розгляд як складової частини поняття «компетенція».

У подальшому компетенція і повноваження - це властивості, що притаманні органу, а не державі в цілому [48, с. 162]. Кожен орган публічної влади повинен мати своє поле діяльності, впливати відповідно до своїх завдань і цілей на певні види суспільних відносин. Тому правове регулювання компетенції органів публічної влади допускає, передусім, позначення в полі їх діяльності тієї сфери місцевого життя, в якій діє цей орган.

Таким чином, предмет відання, як структурний елемент поняття «компетенція» є способом юридичного позначення тих сфер громадського життя, що визначаються як предмет владних дій органу місцевого самоврядування.

Наступним елементом компетенції є повноваження. Як відомо, органи місцевого самоврядування наділяються власними і деякими державно-владними повноваженнями. Органи місцевого самоврядування мають право лише здійснювати певні юридичні дії від імені певної територіальної громади і певним чином держави, які наділяють їх для цього окремими повноваженнями. Отже, повноваження органу місцевого самоврядування визначаються як нерозривна єдність їх прав та обов'язків, що закріплені в Конституції, законах України, статуті та є необхідними для вирішення відповідних питань місцевого значення, перелік яких визначається нормативними документами. Це свого роду взаємний зв'язок держави, суспільства, територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що проявляється у їх взаємних правах та обов'язках, що виражається в чітко закріпленій та розмежованій компетенції.

Важливим для науки муніципального права є питання про систематизацію повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження можна класифікувати через призму функцій органів місцевого самоврядування, у тому числі і за силою власного впливу: управлінські функції, регулюючі, розрахунково-аналітичні, організаційні, контрольні.

Передбачається, що повноваження органів місцевого самоврядування можна класифікувати в тому числі і за іншими критеріями, як самостійними елементами їх компетенції.

Так, права і обов'язки органів місцевого самоврядування можуть бути класифіковані:

- за управлінням;
- за організацією;
- за застосуванням правового режиму;
- за контролем.

Проблема розмежування предметів відання і повноважень між різними рівнями публічної влади (між органами державної влади та органами місцевого самоврядування) є однією з найважливіших при прийнятті

законодавчих актів, що визначають діяльність певних територій, оскільки територіальна організація органів місцевого самоврядування, визначення їх системи напряму залежить від кола питань, що зобов'язані вирішувати ці органи, та від сукупності їх прав та обов'язків.

На думку теоретиків, чітко визначені і розмежовані в законі повноваження та предмет відання дають змогу межі діяльності, рамки відповідальності, підзвітності та підконтрольності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також проаналізувати діяльність таких органів публічної влади з точки зору їх відповідності нормам закону і права [43, с. 370].

Однією з передумов створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Ця вимога випливає з Європейської хартії про місцеве самоврядування, за якою основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом.

Ряд положень юридичної доктрини мають нормативне закріплення. Конституційна норма обмежує можливість передачі державних повноважень органам місцевого самоврядування, оскільки прямо говорить про те, що тільки окремі державні повноваження можуть передаватися останнім.

Об'єм повноважень органу місцевого самоврядування відрізняється від об'єму повноважень інших органів, що здійснюють управління. Особливості таких відмінностей визначаються багатьма суб'єктивними та об'єктивними факторами соціально-політичного та організаційного характеру. Законодавець розрізняє питання місцевого значення і питання державного значення.

Наскільки дане закріплення і перелік питань є вичерпним, на сьогодні, є не до кінця дослідженим (можуть виникати двоякі розуміння та дублювання) повноваження, що зазначені в Конституції України та повноваження, що закріплені в законі про місцеве самоврядування). Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу відання місцевого

самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на поточне законодавство, зокрема на Закон «Про місцеве самоврядування».

Отже, наскільки будуть широкими і реальними повноваження органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від того, в якому напрямі, розвиватиметься законодавство України. Сьогодні відповідно до чинного законодавства України, яке діє у частині, що не суперечить Конституції, до відання органів місцевого самоврядування відноситься чимало питань у галузі освіти, охорони здоров'я, довілля та регулювання земельних відносин, житлово-комунального, торговельного, побутового та іншого обслуговування населення, місцевого транспорту та соціального захисту населення, що стосуються як інтересів місцевого населення, так і суспільства в цілому.

Відповідно до положень чинного законодавства повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на самоврядні, або так звані «власні», в межах яких вони діятимуть самостійно, і делеговані, за виконання яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Але цей поділ є умовним, оскільки межа між першим і другим колом завдань є нечіткою.

Тому кожна держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій [31, с. 207]. Але за всіх обставин вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами і органами самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватись органами самоврядування.

Таким чином мають розмежовуватися повноваження між первинним і вторинним рівнями самоврядування. Відповідно до ч. 3 даної статті органам місцевого самоврядування можуть надаватися і окремі повноваження органів виконавчої влади. Ця норма відображає колишню практику, коли на виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад покладалося здійснення

делегованих їм державних повноважень.

Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному (комунальному) рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління.

Однак, на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця, ця норма встановлює правило, згідно з яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам, що має певне позитивне значення. Цим створюються більш сприятливі умови для задіяння потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

У цей самий час органи місцевого самоврядування отримують лише малу частину функцій органів виконавчої влади. Щонайменше вони не можуть бути більшими за власні повноваження органів самоврядування, суспільна значущість яких визначається розв'язанням питань територіального значення.

Про це йдеться у ч.3 даної статті, у якій наголошується про передавання органам самоврядування тільки певних функцій органів виконавчої влади, які мають стосуватися в першу чергу з закриттям прямих запитів і потреб місцевої громади.

Ось тому ради як представницькі органи не можуть бути поза вирішенням подібних питань. Що у свою чергу не виключає розмежування функцій між радами та їх виконавчими органами.

Ті повноваження, які представляють яскравий державний інтерес, можуть передаватися напряму виконавчим органам місцевої влади.

В реальності значну частину питань місцевого значення, які прийнято вважати компетенцією місцевого самоврядування, вирішують за допомогою представницької демократії!, тими посадовими особами, що їх обрала громада.

Таким чином більшість функцій місцевого самоврядування покладена

на плечі представницької демократії. Зокрема повноваження органів місцевого самоврядування, які відносять до базового рівня і повноваження подібних органів регіонального рівня, а також статус районних у містах рад, якщо такі створені, регулює закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ст. 143 Конституції України та ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування» повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня поділено на власні або самоврядні. Повноваження цих органів Закон закріплює згідно з принципом розподілу повноважень: окремо визначається компетенція представницьких органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови. Повноваження органів місцевого самоврядування систематизовані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно відповідних предметів відання.

Їх можна поділити за основними сферами господарського та соціально-культурного розвитку на місцях.

Зокрема, це повноваження у сфері: соціально-економічного, культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України і присвоєння почесних звань України.

За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають:

- власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню. Реалізація власних повноважень виконавчих органів місцевих рад спрямована на виконання рішень відповідних рад щодо забезпечення повсякденних потреб та інтересів членів територіальної громади;

- делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Принцип субсидіарності, який описаний в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, визначає потребу у делегуванні певних повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Специфіка перекладених повноважень призводить до того, що виконавчі органи місцевих рад здійснюють державну політику на місцях, оскільки вони виконують певні функції державних органів. А це на пряму впливає на вдоволення запитів певної територіальної громади

У той самий час власні і делеговані повноваження можуть збігатися за змістом. Ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, відповідні органи виконавчої влади контролюють сільські, селищні, міські, районні у містах рад щодо виконання ними функцій органів виконавчої влади.

## 2.2. Виявлення основних проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні

Проблема розподілу компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування зберігала актуальність протягом 3 етапів нинішнього періоду незалежності України:

У 1992 - 1994 рр. Формування та функціонування вертикалі виконавчої влади. На рівні областей, районів, а також міст Києва та Севастополя замість виконавчих комітетів відповідних рад, були засновані місцеві державні

адміністрації на чолі з Представниками Президента України у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Вертикаль виконавчої влади була скасована у липні 1994 р. після завершення виборів до органів місцевого самоврядування;

У червень 1995 - липень 1996 рр. Відновлення вертикалі виконавчої влади відповідно до ухваленого Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України. Ним була фактично відновлена система представників Президента.

У з 1996 р. по сьогоднішній час. Чинна система була сформована з ухваленням Конституції України, на підставі якої були ухвалені Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Ефективність системи публічного адміністрування, в тому числі місцевої влади, визначається наявністю певних елементів структури, а також їх функціональної змоги. Такими елементами є:

- суб'єкт прийняття рішень (виборний орган), який представляє інтереси територіальної громади;
- чітко окреслені та закріплені у нормативно-правових актах межі компетенції суб'єкта прийняття рішень (повноваження та функції);
- суб'єкт виконання рішень (виконавчий орган);
- ресурсна база для виконання прийнятих рішень, яка передбачає організаційні основи та відповідне матеріально-фінансове забезпечення тощо;
- органи державної влади, діяльність яких спрямована на реалізацію загальнонаціональної державної політики, та її ефективне поєднання з місцевою;
- ефективна система контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади, як з боку громади, так і з боку держави.

Система організації влади на місцях має загалом 3 види недоліків. Серед них інституційні, фінансово-окномічні та загальні політико-правові.



1. Загальні політико-правові проблеми нормативно-правового врегулювання взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Викривленість системи регіонального та місцевого самоврядування в Україні. Щоб наочно побачити структурні проблеми у системі української публічної влади на місцях, потрібно провести аналіз різних видів і форм влади згідно з такими критеріями, як правовий статус територіальної громади, виконавчий орган, фінансова самостійність, представницький орган, самоврядні повноваження.

В Україні існують сім найбільш поширених видів адміністративно-територіальних одиниць, що мають органи місцевого самоврядування (крім міст Києва та Севастополя, а також Автономної Республіки Крим, які мають особливий статус, що регулюється окремими законами) (дод. Д).

Варто сказати, що лише міста обласного підпорядкування повноцінно володіють усіма зазначеними раніше складовими. Вони у свою чергу потрібні для виконання самоврядних повноважень у повному обсязі.

Райони у містах, які мають подібний розподіл, є зазвичай найменш забезпеченими. Вони мають виконавчі та представницькі органи самоврядування. Але у них нема власних фінансових надходжень, економічної самостійності, виключних повноважень, а також статусної громади.

На районному та обласному рівні самоврядування публічна влада, хоч і має ширший бюджет та більший спектр функцій та зон відповідальності, не можуть створювати власні виконавчі комітети. Їх повноваження здійснюють держадміністрації на відповідному рівні. Окрім того, обласні та районні ради це специфічні органи самоврядування, що представляють тільки ті спільні інтереси територіальних громад, які відносяться до їх складу. Тому про статутні територіальні громади мови тут не йдеться.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети. Ці органи також

мають і власні повноваження. Утім, їхня діяльність обмежена у контекст прямих міжбюджетних відносин із центральною владою: зокрема, Бюджетний кодекс України [2] не зобов'язує Верховну Раду України визначати окремими пунктами розподіл дотацій вирівнювання для зазначених громад. Це, у свою чергу, дещо обмежує їх фінансову самостійність.

Неідеальні критерії категоризації територіальних громад, у контексті розподілу повноважень між ними. Через різну кількість населення та обсяг бюджетів не можна визначити єдиний перелік функцій місцевих органів самоврядування в селах, селищах та містах, що мають різні рівні підпорядкування.

Відсутність чіткого поділу компетенцій органів управління на місцях та місцевого самоврядування, коли ми говоримо про різні рівні адміністративно- територіального розподілу. Наприклад, між районними та обласними державними адміністраціями, між районними та обласними радами, між територіальними радами, якщо адміністративно-територіальні одиниці одного рівня входять одна до одної, зберігаючи відповідні органи публічної влади. Прикладом останнього, є міста і селища у складі міських рад. Такі недоліки адміністративно-територіального поділу простежуються на прикладі Донецької області та Автономної Республіки Крим.

Негативний наслідки такого управління зумовлені й тим, що місцеві державні адміністрації подекуди виконують повноваження місцевих органів самоврядування. А ці два інститути є різними за своєю природою (державна та самоврядна влада).

2. Недосконалість системи державного на рівні села, селища й міста, зокрема за виконанням органами самоврядування власних повноважень.

Відповідно до ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [10], контроль за їх діяльністю, що формально здійснюється районними та обласними державними адміністраціями, стосується, перш за все, делегованих місцевим радам та їх виконавчим органам повноважень, однак ця ж стаття чітко визначає, що «місцеві державні адміністрації не

мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень».

Об'єктом контролю з боку Рахункової палати є центральні органи виконавчої влади. Прокурорський нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування дещо ускладнений у зв'язку зі скасуванням змін до Конституції України [1] від 2004 р., зокрема пункту 5 статті 121. Крім того, наявність у Прокуратури наглядових функцій зазвичай ставало предметом критики України з боку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), оскільки дана сфера компетенції не властива органам прокуратури у країнах - членах Ради Європи.

3. Інституційні проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевих рад.

Закон не регулює делегування повноважень, не передбачає порядку дій при відмові місцевої ради від виконання делегованих функцій, у тому числі й через незабезпеченість належними ресурсами.

Інститут делегування повноважень районними та обласними місцевими радами відповідним державним адміністраціям не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, у статті 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [10] визначено, що на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним органам державної влади повноваження щодо транспорту, будівництва, розвитку охорони здоров'я.

Натомість один із головних принципів самоврядування, який визначено в Європейській хартії [16] місцевого самоврядування, є виключність його повноважень, що унеможлиблює передачу самоврядних повноважень будь-якому іншому органу влади.

Пряме вмішування державної виконавчої влади у справи територіальних колективів. Місцеві державні адміністрації переймають ініціативу з програм розвитку районів і областей, а також розробкою бюджетів. Адміністрація підпорядковуються Главі держави та Кабінету Міністрів України. Кадровий вплив на які з боку представницьких органів

недостатній. Він обмежується правом висловити недовіру голові Адміністрації. У свою чергу обласні та районні ради представляючи територіальні громади, мають право лише на їх затвердження.

Саботування між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень. Фактором для цього саботування є і те, що повертаючи делеговані повноваження, можна говорити про додаткові матеріальні ресурси для їх виконання

Недовершеність системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Для того, аби контролювати виконання делегованих повноважень публічна влада може висловити недовіру головам відповідних державних адміністрацій. Якщо дві третини від усієї ради ухвалили таке рішення, голови МДА зі своїх посад мають бути обов'язково звільненими. Проте це застосовується переважно опозицією, що переважає у місцевих радах для того, аби перешкоджати територіальним адміністраціям виконувати свою роботу у сферах, за які несе відповідальність держава. Часто це трапляється під час вертикальної коабітації, тоді більша частина корпусу локальної влади та управління певної місцевої адміністрації належать до політичних сил, що конкурують.

Ситуація поглиблюється територіальною поляризацією політичних орієнтацій громадян, що зумовлює практично постійне відтворення стану вертикальної коабітації у тих чи тих адміністративно-територіальних одиницях.

Проблеми з фінансовим та матеріальним забезпеченням роботи публічної влади на місцях бувають адміністративними та економічними. Адміністративного характеру питання зазвичай про суб'єктність та фінансову автономність публічної влади на місцях під час складення бюджету та поділу грошей. Економічний бік стосується матеріальних та ресурсних засад, що стосується наповнення бюджету громади.

За формування та реалізацію місцевого бюджету в Україні несе

відпоопвідальність місцевий виконавчий орган. Через те, що виконавчі функції рад на районному та обласному рівні належать до відповідних державних адміністрацій, присутня залежність самоврядних органів від органів державної влади у питаннях ресурсно-фінансових засад. На рівні територіальних громад (села, селища, міста) за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] ради (сільські, селищні, міські) та їх виконавчі органи самостійно можуть формувати бюджет та розподіляти бюджетні кошти. Проте за положеннями Бюджетного кодексу України [2] зазначені органами місцевого самоврядування мають обмежене право на прямі міжбюджетні відносини, зокрема їм не гарантоване отримання дотацій вирівнювання безпосередньо з державного бюджету.

Через це вони є залежними від ухвалення рішень районними та обласними державними адміністраціями, що відповідають за розподіл коштів державного бюджету для забезпечення, фінансового у тому числі, делегованих повноважень. Районні та обласні ради стали залежними від вертикалі виконавчої влади оскільки відповідним державним адміністраціям буа надана ініціатива по створенню районного та обласного бюджету. За такий умов часто виникають взаємні домовленості щодо фінансової політики, які піклуються про інтереси центральної влади більше, аніж про запити територіальної громади.

Так, досі ведуться дискусії щодо коректності прямих міжбюджетних відносин з місцевими громадами, оскільки це б значно підняло автономність місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 108 Бюджетного кодексу України передбачає прямі дотації вирівнювання лише бюджетам областей, районів, міст загальнодержавного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення, натомість нічого не згадує окремо про бюджети міст районного значення, селищ та сіл. Переважно такий розподіл здійснюється постановами районних рад з ухвалення районних бюджетів, а не окремим законом. Наявність великої кількості територіальних громад (більше 10 тис.) на рівні села, селища та міста значно ускладнює їх встановлення.

Зараз органам публічної влади на місцях важко виконувати соціальні функції ще й через те, що їхні бюджетні зобов'язання значно перебільшують рівень їхньої дохідності. Особливо коли мова йде про значне соціальне навантаження так як розширення житлового будівництва. Протягом кількох останніх років залишалися дотаційними понад 90% місцевих бюджетів, і лише не більше 8% - були донорами [47, с. 66].

Такі цифри говорять проте, що навіть прямі міжбюджетні відносини не змінять глобально-соціальний та економічний рівні життя громади. У цей самий час політика України щодо питань з урегулюванням кількості територіальних громад не відповідала демографічній ситуації в державі. Зокрема з 1991 по 2001 рік сільських рад було збільшено на 1052 одинці, при цьому кількість сільського населення зменшилася на 1,1 млн. Кількість таких населених пунктів зменшилася також на 153 [27, с. 66]. Унаслідок цього зросла кількість посад у місцевих радах та виконавчих комітетах, а це означає додаткові витрати, аби їх утримувати.

2.3. Правові та управлінські аспекти державної політики у сфері реалізації співпраці громадянського суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

Громадянське суспільство є незалежною та самоврядною інституцією, що у часи, коли існує загроза для державності відіграє важливу функцію трансформування та захисту. Такі інституції охороняють державу, як поняття від нависаючих загроз авторитаризму, розколу чи взагалі розпаду. Одним із прикладів наочного ефекту від інституцій громадянського суспільства є розгортання волонтерського, благодійницького та добровольчого рухів. Українська держава в останні роки є яскравим прикладом цього.

Своєю ж чергою держава має взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства базуючись на принципах рівного партнерства, взаємозацікавленості в спільній меті. Усе це у результаті має призвести

демократизації усіх без винятку сфер державного управління, зокрема суспільного життя, соціально- економічного та духовного прогресу, повного забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина. Наявність взаємодії між місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також утворення політичних партій, громадських організації підтверджують демократичність та прозорість процесів та реалістичність кроків становлення громадянського суспільства в різних частинах країни. Зараз в Україні нові форми громадянської самоорганізації на крок випереджають готовність і здатність державних органів налагоджувати рівноправне партнерство з громадянським суспільством.

Через громадські інституції виявляються й узгоджуються різноманітні інтереси громадян та їх суспільних груп, на цій основі формуються позиції щодо того чи іншого питання суспільного життя і реалізується конструктивна форма взаємодії суспільства з державою. Без співставлення своїх дій з думкою і оцінкою різних інституційованих груп інтересів держава навіть у разі здійснення найбільш прогресивних реформ, як мінімум, буде наштовхуватися на пасивність або відсутність підтримки, а як максимум - на спротив і звинувачення в авторитаризмі [36, с. 105].

Налагодження співпраці та ефективної взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства з кожним днем стає все більш актуальним питанням в різних напрямках державотворчої реалізації. Зміцнення позицій інститутів громадянського суспільства завжди є передумовою їх успішного впливу на реалізацію державної політики. Окреслена проблема притягує сьогодні неабияку увагу не тільки політиків, фахівців із проблем управління та представників громадських об'єднань. Її осмислення має важливе наукове значення. Об'єктом чисельних досліджень - як українських, так і зарубіжних - стають феномени громадянського суспільства, соціальної, правової держави, діалектика їх відносин.

Дієві механізми координації зусиль органів влади в комунікації з громадськістю дадуть змогу об'єднати зусилля у розв'язанні спільних

питань, допоможуть уникнути дублювання функцій та спростять організаційну структуру в місцевому управлінні.

Якщо говорити про конкретні форми, рішення, методи взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства, а також робочі моделі розв'язання проблем визначених соціальних груп на основі цієї взаємодії, то маємо виділити час на більш детальний розгляд.

В умовах плюралістичної побудови демократії держава делегує частину своїх повноважень, що стосується державної та управлінської сфери, соціальної життєдіяльності, самоуправлінським структурам. Зрозуміла, що потужна держава не могла б утворитися без прокачаного громадянського суспільства. Саме воно провокує ефективне державотворення, але лише за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля.

Варто додати, що регіональний рівень відіграє важливу роль у створенні сприятливих умов для співпраці міської влади з інститутами громадянського суспільства. Адже саме реалізації права громадян на участь у формуванні та реалізації місцевої політики, вирішенні питань місцевого значення, розвитку соціального партнерства, залученні громадськості до профілактики та протидії корупції, сприяє зростанню рівня відповідальності у учасників громадськості, а саме тому напряму впливає на реалізацію проектів щодо розвитку конкретних населених пунктів. Саме на рівні локальної взаємодії органів влади з місцевими громадами вибудовується довіра до державних інституцій і держави в цілому.

Класичними формами співпраці органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, з політичними партіями та інституціями громадянського суспільства виступають політично-консультативні ради, що працюють з очільником обласної держадміністрації, громадські ради при районних держадміністраціях та міських виконкомах (міст обласного значення). Основна ціль, яку вони переслідують, формувати і реалізовувати ефективну політику що стосується завдань соціально-економічного та



суспільно-політичного життя в області.

Головні завдання взаємодії на місцевому рівні громадянського суспільства та держави:

- виробити робочі моделі участі представників громади в ухваленні важливих рішень органів місцевої влади;
- боротися з корупцією на місцях;
- поліпшити рівень правової культури;
- засвоїти демократичні цінності та усвідомити всю вагу своєї відповідальності у ролі представників громадянського суспільства;
- врегулювати механізми сприяння проведенню громадської експертизи щодо роботи органів місцевої виконавчої влади з електронними петиціями, проводити громадські слухання, консультивати громадськість;
- проводити спільні збори учасників територіальної громади за місцем проживання;
- розвивати правову обізнаність ключових осіб місцевої влади стосовно сприяння відкритості й прозорості управлінської діяльності;
- об'єднати громаду.

Серед додаткових завдань, що постають перед інституціями громадянського суспільства, варто виокремити також:

- сприяння активності громади та підвищення рівня самоорганізації мешканців для розв'язання питань місцевого значення;
- покращення механізмів процесу консультацій з громадськістю на місцевому рівні;
- моніторинг роботи консультативно-дорадчих органів;
- матеріально-технічне забезпечення роботи вище згаданих органів;
- впровадження та адаптація дієвих практик контролю діяльності органів місцевої влади від громади;
- фінансовий супровід соціально важливих для громади проектів, а також програм за допомоги конкурсних моделей;
- проведення відбору проектів та програм громадських організацій та

творчих спілок;

- підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії та комунікації з інститутами громадянського суспільства;

- соціологічні дослідження думки громадян;

- широке інформування громадськості з питань розвитку суспільства та забезпечення соціального партнерства;

- підтримка громадського телебачення і радіо, впровадження незалежного друкованого чи електронного інформаційно-аналітичного бюлетеню;

- контроль розв'язання питань на місцях, дослідження діяльності виконавчих органів та посадових осіб міськради, а також відповідна оцінка їхньої роботи, відповідальності окремих посадових і виборних осіб місцевого самоврядування за свої дії чи бездіяльність;

- втілення ідеї бюджету участі, завдяки якому окремий відсоток річного місцевого бюджету розподілятиметься на витрати, які громадяни визначають пріоритетними;

- створення певного поля для обміну досвідом та діяльності громадських фахівців, навчання щодо вирішення регіональних питань - скажімо таких, як розбудова кадрового запасу міста;

- фінансова і соціальна підтримка місцевих стартапів.

Для того, щоб конкретизувати і класифікувати форм взаємодії, зокрема комунікативної, між органами публічного управління і громадськості, а також для більш наочного структурування, візьмемо як основу принцип щодо класифікації форм і способів прояву комунікативної активності територіальної громади у процесі здійснення місцевого самоврядування за критеріями їх приналежності до окремих видів комунікації, який запропонував В. Пісоцький [41] .

Цим автором взято два виміри, які універсально класифікують комунікативні підходи взаємодії. Така ієрархія зважає також на методи й

масштаби певної комунікативної взаємодії:

1) за способом взаємодії - безпосередня, опосередкована (технічно або соціально) та змішана комунікація;

2) за масштабом комунікації - міжособистісна, групова та масова комунікація.

Міжособистісна комунікація — це взаємодія між суб'єктами, які відносно чітко ідентифікують один одного, групова - у межах певних груп, члени яких об'єднані певними ідеями, ставленням до певних явищ і процесів тощо, масова - у межах гетерогенної, розосередженої аудиторії.

Структуровані таким чином форми комунікативної взаємодії пропонується розподілити за дев'ятьма групами (дод. Ж).

В умовах реформ у державній політиці управління в Україні найактуальнішою залишається потреба наблизити до стандартів ЄС систему публічних комунікацій, модернізувати її. Йдеться передусім про побудову ефективних механізмів комунікативної співпраці органів державної влади в першу чергу з представниками громадського сектору.

Не останню роль у цьому процесі відіграє створення робочих моделей для координації комунікативних зусиль органів влади з населенням. Саме це дозволить об'єднати зусилля заради спільної мети, а також виключить можливість дублювання функцій органів та спростить організаційну структуру.

І хоча з часом інститути громадянського суспільства та структурних утворень політичних партій тільки активізуються, а роль політичних партій у розбудові незалежної демократичної України зростає, громадськість в регіонах залишається пасивною щодо участі в подібних інституціях. У результаті при розв'язанні соціальних проблем головною формою впливу громадян на перепітї політичного руху досі є колективна мітинговість, яка не завжди приводить до легітимації владних ініціатив. На її місці за ідеальних обставин має бути, конструктивний діалог представників влади та мешканців громади. Сьогодні основна ціль органів державної влади на

місцях - покращення ситуації та створення усіх необхідних умов для активізації руху створення інституцій громадянського суспільства, структурних політичних партій. Влада на місцях має подумати над тим, як вивести роль згаданих вище інституцій у подоланні соціальних проблем регіону на новий рівень. Використавши дієву силу організації, незмірний інтелектуальний потенціал, який зможе повести за собою людей, держава зможе активізувати громадськість на досягнення спільного благополуччя.

Повноваження структурних підрозділів, що співпрацюють з громадськістю, контролюються низкою законів. Серед них Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Нормативно-правовий акт визнає інформаційні служби органів державної влади як структурні підрозділи, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки з громадськістю. В законі також міститься перелік можливих типів інформаційних служб та їх працівників (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес- аташе) [58].

У державному законодавстві не прописані правові та організаційні засади комунікаційних підрозділів. Не зазначено чітко повноважень та задач, нема уніфікованих підходів щодо їхньої структури та місця в апараті органу влади.

У зв'язку з цим необхідною умовою інституційного вдосконалення інформаційно-комунікативної діяльності органів місцевої влади може стати впровадження єдиних підходів до організаційної структури комунікативних підрозділів в органах державної влади, визначення їх цільових завдань та функцій. Правове врегулювання цього питання можливе шляхом затвердження типової структури органів місцевої влади з обов'язковою наявністю в ній окремого комунікативного підрозділу, який би проводив роботу з інституціями громадянського суспільства [44, с. 62].

Прозорість та відкритість судових процесів досі залишається не вирішеним питанням. Особливо, що стосується судових процесів над посадовими особами, що порушили права громадян, були помічені в корупції, зрадили національним інтересам України. Зараз громадянське суспільство щоденно працює над розголосом у медіа та Інтернеті цих справ, що, у свою чергу, значно прискорює звільнення чиновника та заміщення вакантної посади представниками громадського сектору. Діяльність громадських рад та консультативно-дорадчих органів сприяє збільшенню впливовості громадськості на створення та виконання державної регіональної політики, розв'язанню проблем територіального значення, а також вживання антикорупційних заходів.

Зазвичай така робота, позбавлена формалізму та заангажованості на певні політико-економічні групи, надає цим органам публічного статусу центрів акумуляції громадської активності, адвокатської діяльності, сприяння громадським ініціативам, встановленню потужного громадського контролю за діями правлячого класу як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях.

У той самий час рівень продуктивності роботи таких громадських рад падає через затягування процесу їх формування. Зокрема через прецеденти, які суперечать початковому функціональному призначенню таких рад та дискредитують подібний формат співпраці. Мова передусім йде про негативні випадки використання окремими посадовими особами громадських рад у власних інтересах.

Поряд із традиційними формами участі (громадські ради при органах влади, громадська експертиза проектів нормативно-правових актів, консультації з громадськістю, громадські слухання та інші форми демократії участі) новітні інформаційно-комунікативні технології, різні форми електронної участі громадськості в цих процесах надають нові можливості для розширення участі громадян у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення [49 с. 41].

Усі ми знаємо, що громадянське суспільство активно впливає на процеси політичної демократизації, надає державі статус правової, захищає приватні та суспільні інтереси людей, відстоює матеріальну і духовну незалежність людини від держави. Так само має бути і зворотний зв'язок державних інститутів та органів місцевої влади з громадськістю. Саме правова держава зазвичай реагує на потреби громадянства та їхні запити. У відповідь на них держава ухвалює ті чи інші законодавчі акти, відповідає за її реалізацію. Вона відповідальна за правову захищеність своїх громадян. Ми маємо сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних громадських інститутів.

Висновки до 2 розділу.

Ефективна та структурована державно-громадська взаємодія у розв'язанні нагальних проблем не може бути впроваджена через замалий рівень довіри громадськості до органів державної влади, силових структур, органів судочинства та прокуратури. Незважаючи на нормативно-правові засади для участі громадськості у прийнятті рішень, раціональна готовність до співпраці та зацікавленість не відповідає стандартам на рівні організацій громадського сектору, ні на рівні органів державної влади.

Старання органів державної влади це лише чверть завдань державної політики щодо сприяння розвитку громадянського суспільства. Незначними є результати по наступних завданнях: удосконалення умов залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів; підтримка волонтерства, підвищення рівня громадянської та правової культури; розвиток соціального діалогу; забезпечення належного правового регулювання для реалізації різних форм місцевої демократії. Тому держава витрачає надмірні кошти на надто обтяжливі для неї функції, тим самим губить дорогоцінну довіру населення.

Отже основними механізмами державної політики щодо розвитку громадянського суспільства в Україні мають бути її збалансованість, прозорість та відкритість до діалогу з громадською думкою та «думками лідерів» - позиції громадських, релігійних, благодійних організацій, науково-дослідних установ та недержавних аналітичних центрів.

## РОЗДІЛ 3.

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### 3.1. Зарубіжний досвід взаємодії державних і місцевих органів влади

Налагодження дієвого зв'язку між різними рівнями публічного управління є обов'язковим для усіх розвинених країн. Взаємні консультації, переговори, надання інструкцій або інформації - усе це часто є присутнім у процесі взаємодії місцевих і центральних органів влади.

Така взаємодія передусім спрямована на:

- консультування з приводу проектів законів;
- формування державної політики в різних сферах і її реалізацію;
- врегулювання протиріч, що виникають у процесі реалізації державної політики;
- моніторинг ефективності реалізації державної політики.

Усе це сприяє чіткішому визначенню положень законів, що приймаються центральною владою; формуванню і реалізації державної політики, що відповідає місцевим інтересам; адекватному здійсненню повноважень місцевих органів влади.

Сьогодні ми не можемо говорити про якусь універсальну модель, яка б підійшла Україні. Історичні події на різних етапах розвитку України сформували різні методології самоврядування на місцях. Їх визначають характерні форми та типи відносин самоврядних органів з інституціями державної влади. Якщо ми говоримо про тенденції в європейських країнах, то це 3 типи організації місцевого управління, що виникли за муніципальних реформ: англосаксонської, континентальної та змішаної.

Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління (дод. К). Саме історичні, національні та релігійні особливості законодавства обумовлюють нові специфічні ознаки співпраці між центральною та



місцевою владою. Попри усі національні відмінності, різні методології місцевого самоврядування все ж є спільне у поділі функцій та повноважень територіальної та централізованої влади. Зокрема ці спільні ознаки характеризують децентралізаційні процеси у країнах Європи.

Часто форми взаємодії між органами влади пов'язані з механізмами, що відповідають за фінансову підтримку місцевих органів влади. У деяких країнах часто спостерігається спільне фінансування, яке супроводжується попереднім узгодженням умов про надання послуг, які фінансуватимуться. У багатьох країнах, зокрема в державах Північної Європи, існують механізми узгодження місцевих бюджетів із центральними (регіональними) органами влади. Вони також пов'язані з визначенням ставок місцевих податків або розробкою інших угод, покликаних надати місцевим органам влади достатній обсяг фінансових ресурсів, необхідний для виконання ними своїх повноважень.

Така взаємодія здійснюється на політичному рівні (зазвичай на рівні міністрів), а асоціації місцевих органів влади слугують джерелом інформації про місцеві проблеми та потреби.

З огляду на практику взаємодії місцевих і центральних органів влади щодо формування та реалізації державної політики, можна також визначити дві великі групи принципів такої взаємодії [26].

Перша група - це принципи, що пов'язані з розподілом відповідальності: самоврядування, законність, загальна територіальна осудність, субсидіарність і делегування повноважень.

Друга група принципів, які можна назвати інструментальними, забезпечує адекватну взаємодію між різними рівнями публічного управління після розподілу повноважень і відповідальності: співпраця, інформування і консультування, моніторинг, фінансова достатність.

Тоді, як перша група визначає статусність усіх місцевих органів влади і сферу їх відповідальності, друга - регулює взаємодію між ними й іншими органами влади.

Принципи, пов'язані з розподілом відповідальності.

Самоврядування.

Місцеве самоврядування є базовим принципом. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування йдеться про те, що принцип місцевого самоврядування має бути визначений у внутрішньому законодавстві та, за можливості, в Конституції [70]. Самоврядування або місцева автономія, як її називають у ряді держав, є основою, на якій базується політична влада місцевих органів влади. Принцип місцевого самоврядування відрізняє місцеву владу як виборну політичну територіальну одиницю від суто адміністративної одиниці. Чітке визначення сфери повноважень і обов'язків, покладених на місцеві органи влади, що супроводжується адекватною фінансовою автономією, допомагає встановлювати демократичні механізми взаємодії з регіональними/центральними органами влади і призводить до успішних практик такої взаємодії.

Принцип законності.

Обов'язки місцевих органів влади визначаються законами. Правові положення встановлюють обсяг відповідальності, тому місцеві органи влади підпорядковані принципу законності. Повноваження, надані місцевим органам влади, «мають бути повними й ексклюзивними» (ст. 4, пункт 4 Європейської хартії місцевого самоврядування), хоча юридичні та фінансові обмеження часто зменшують обсяг цих обов'язків. У федеральних державах повноваження місцевих органів влади можуть регулюватися місцевим законодавством. Проте діяльність місцевих органів влади, певною мірою (залежно від країни) повинна перебувати в правових рамках, встановлених на центральному рівні [20].

Іноді конституція або правові акти також визначають принципи, які регулюють взаємодію між місцевими і центральними органами влади, хоча такі правові положення, як правило, дуже мізерні і не є вичерпними.

Наприклад, в Нідерландах інституціоналізація такої взаємодії відбулася у рамках «Кодексу міжадміністративних стосунків», який забезпечує широке

регулювання правил і механізмів взаємин між різними органами влади різних рівнів публічного управління.

У Швейцарії місцеве самоврядування гарантується федеральною конституцією, але регіональні закони, прийняті кантональними парламентами, визначають повноваження і сферу їх застосування. У пошуках балансу між кантональними і місцевими функціями, деякі кантони надають місцевим органам влади правозаконодавчої ініціативи в тому, що стосується зміни або відміни кантональних/конституційних або правових положень.

Принцип загальної територіальної осудності.

Надання конкретних повноважень, з огляду на законодавство, пов'язане з визнанням загальної територіальної осудності, яка дозволяє розширити повноваження місцевих органів влади, якщо це необхідно для служіння інтересам місцевого населення. Проте іноді досить-таки важко встановити межі того, що підпадає під поняття «інтереси місцевого населення» [46].

Окрім того, фінансові обмеження і юридична відповідальність інших рівнів публічного управління обмежують реалізацію цього принципу на місцевому рівні.

У Фінляндії, наприклад, після обмеження місцевої влади в тому, що стосується міжнародних відносин, суди дозволили їм налагоджувати певні міжнародні контакти, що вважаються частиною місцевої політики.

У Швеції судові постанови призвели до домінування загальної територіальної осудності над місцевим законодавством.

Принцип субсидіарності.

Відповідно до принципу субсидіарності, пріоритет у здійсненні повноважень віддається органам влади, найближчим до громадян (ст. 4.3 Європейської хартії місцевого самоврядування). Іншими словами, для задоволення потреб громадян, за наявності загальних повноважень, повинен обиратися той рівень, який є найближче до громадян і який в змозі зробити це максимально ефективно.

Наприклад, в Італії, Португалії, Румунії, Нідерландах, Іспанії, Великобританії і Македонії принцип субсидіарності є основним у взаємодії між центральними і місцевими органами влади.

Принцип делегування повноважень.

Взаємодія між органами влади часто набуває форми передачі повноважень від центральних (регіональних) органів влади до місцевих. Це можна спостерігати в Чехії, Латвії, Литві, Словаччині, Іспанії. Нині в Португалії також відбувається реформанормативно-правової бази і інституціональної структури місцевого і регіонального самоврядування, що передбачає істотне делегування повноважень місцевим органам влади.

Законодавство у сфері делегування повноважень, як правило, встановлює механізми контролю і фінансування здійснення таких повноважень. Крім того, у низці країн (наприклад, в Чехії) здійснення делегованих повноважень передбачає постійний потік інформації між центральними і місцевими органами влади; мається на увазі, що центральні органи влади повинні забезпечувати двосторонній потік інформації з місцевою владою, завдяки якому можливе проведення необхідних змін і реформ. При цьому передбачається, що делегування повноважень повинне забезпечуватися фінансовими ресурсами, необхідними для здійснення таких повноважень.

Європейська хартія місцевого самоврядування дозволяє проводити розширений «адміністративний» нагляд вищими органами влади відносно завдань, виконання яких доручене органам місцевого самоврядування.

Водночас йдеться про те, що загальний нагляд повинен здійснюватися у рамках закону. У випадку з делегованими повноваженнями, місцеві органи влади здійснюють їх від імені держави, яка може проводити моніторинг не лише законності, але також і ефективності здійснення делегованих повноважень.

Принципи, що забезпечують адекватну взаємодію.

Принцип співпраці.

Принцип співпраці між центральними і місцевими органами влади наявний у конституційних або правових положеннях багатьох держав, наприклад у Фінляндії, Литві, Португалії, Іспанії. Основою цього принципу є необхідність забезпечення взаєморозуміння і підтримки на користь громадян.

Наприклад, ст. 55 Закону Іспанії «Про місцеве самоврядування» дає чітке розуміння того, що цей принцип охоплює: повагу до інших органів при здійсненні ними обов'язків; бере до уваги увесь спектр суспільних інтересів при здійсненні власних повноважень і, особливо, тих, які належать до інших органів влади; надання доступу до інформації іншим органам влади; надання підтримки іншим органам влади в здійсненні їхніх функцій [26].

У Швейцарії кантональне законодавство прямо регулює співпрацю між кантонами і муніципалітетами відносно їх загальних компетенцій. В Італії принцип «справедливої співпраці» різних рівнів влади закріплений в Конституції. На регіональному рівні префект має право здійснювати діяльність, спрямовану, зокрема, на забезпечення дотримання принципу співпраці між державою (центральним урядом) і регіоном, а також координацію спільних дій центрального уряду і місцевих органів влади. Законодавство чітко визначає префекта як представника уряду, що займається налагодженням взаємодії з системою місцевого самоврядування.

Принцип інформування і консультування.

Принцип взаємного інформування і консультування можна чітко спостерігати, наприклад, у Литві, Норвегії, Словаччині, Іспанії, Швейцарії. Він є основою більшості успішних практик, які можуть бути виявлені у взаємодії між місцевими і центральними органами влади. Потреба місцевих органів влади бути в курсі державних/регіональних ініціатив, а також в отриманні консультацій в процесі ухвалення рішень, сприяє належному здійсненню державної політики. З іншого боку, центральні органи влади повинні володіти локальними даними при розробці державної політики, відповідної інтересам місцевих громад.

Ведення державних реєстрів, надання статистичних даних, надання

інформації про місцеві проблеми - усе це властиво усім країнам Євросоюзу [21]. Формування державної політики також часто супроводжується попередніми консультаціями з місцевих питань. Найчастіше центральні органи влади проводять консультації з уповноваженими представниками місцевих органів влади. З деяких питань консультації можуть бути обов'язковими, наприклад відносно місцевого законодавства, формування бюджету, податкової політики, територіальних змін тощо.

У Болгарії, Фінляндії, Угорщині, Ісландії, Мальті, Іспанії і Швейцарії урядові законопроекти, що подаються до парламенту і стосуються питань місцевого рівня, мають бути узгоджені під час консультацій. В Ісландії, Угорщині і Литві з представниками місцевих органів влади також обговорюються статті державного бюджету. Консультації по бюджетному розподілу проводяться представниками центрального уряду і в деяких випадках представниками парламенту. Інституціональні зміни є предметом консультацій в Литві. В Іспанії рішення, що стосуються територіальних меж місцевих органів влади, обговорюються з тими із них, яких торкнуться такі рішення. Консультації із загальних питань місцевого значення повсюдно проводяться на добровільній основі в більшості держав-членів ЄС.

У Болгарії, наприклад, проводиться «День діалогу», у рамках якого члени кожного виборчого округу в парламенті, мери й інші представники місцевих органів влади, громадяни, а також співробітники центрального уряду і представники ЗМІ обговорюють актуальні питання, що стосуються місцевого самоврядування.

Принцип моніторингу.

Моніторинг ефективності місцевого самоврядування, як вказано в Європейській хартії місцевого самоврядування, обмежений контролем законності постфактум, внаслідок чого у більшості країн існує адміністративне або судове оскарження рішень місцевих органів влади.

У Данії, наприклад, правовим наглядом займаються регіональні державні органи, які також надають юридичні консультації муніципалітетам.

Часто на законодавчому рівні гарантується, що центральні органи влади здійснюють управління так, що будь-яке їх втручання в місцеві справи не перевищує важливості інтересів, що захищаються. Такий підхід, наприклад, має місце в Литві. У Франції один територіальний орган не може здійснювати контроль над іншим. У децентралізованих державах моніторинг, як правило, здійснюється регіональними, а не центральними органами влади.

В Англії, Італії, Латвії, Люксембурзі й Іспанії місцеве законодавство передбачає відставку місцевих органів влади у разі суттєвих порушень, що ущемляють інтереси громадян. Такі крайні заходи, які суперечать принципу місцевого самоврядування, чітко регулюються, щоб забезпечити їх застосування тільки у виняткових обставинах.

У Іспанії, наприклад, центральний уряд, після консультацій з автономними регіональними органами влади і за підтримки Сенату, може видати указ про розпуск місцевого органу влади. Наприклад, у 2006 р. повноваження місцевої влади Марбельї були припинені через незаконні фінансові операції, які призвели до банкрутства.

У Нідерландах законом регулюється зміна місцевої влади, але тільки після того, як їй був даний другий шанс прийняти рішення, які вони були не в змозі прийняти раніше. В Італії, відповідно до положень, викладених у “Консолідованих законах правової бази місцевих органів влади”, префект може тимчасово усунути з посади будь-якого мера або главу провінції, що зробив серйозне порушення [26].

Принцип фінансової достатності.

Завдяки принципу фінансової достатності забезпечується адекватний обсяг фінансування місцевих органів влади, необхідний для здійснення ними своїх повноважень і обов’язків. Проте з усіх країн ЄС тільки у Фінляндії, Швейцарії, Швеції і Данії місцеві податки становлять значну частину місцевих прибутків. У інших країнах центральні бюджетні асигнування складають основний вклад у місцеві прибутки.

Фінансова достатність пов’язана з принципом місцевого

самоврядування, оскільки повнота виконання обов'язків залежить від безумовної фінансової підтримки. У Швейцарії фінансова достатність гарантується системою кантонального фінансового вирівнювання, завдяки якій вирівнюється розрив між бюджетами кантонів. У деяких кантонах, таких як Берн, була заснована формальна структура, що займається питаннями вирівнювання.

У Фінляндії фінансова достатність гарантується системою вирівнювання державних субсидій. Ця система гарантує кожному муніципалітету надання ресурсів, необхідних для надання основних послуг.

У Данії існує система бюджетної співпраці між центральним урядом і місцевими органами влади, завдяки якій бюджет формується на основі переговорів.

Якщо розглядати взаємодію місцевих і центральних органів влади, що впливають на можливості місцевих органів влади брати участь у формуванні та реалізації державної політики, з огляду на нормативно-правове визначення, то тут можна визначити такі основні принципи цієї взаємодії [21].

- повага до автономії місцевих органів влади, окрім тих випадків, коли національні інтереси і цінності переважають користь від наявності місцевих відмінностей і місцевого різноманіття;
- визнання провідної ролі місцевих органів влади в управлінні справами місцевих співтовариств і підтримці участі громадян;
- розширення можливостей місцевих органів влади для визначення і задоволення потреб і переваг місцевих співтовариств;
- усебічна підтримка місцевих органів влади з метою максимізації їх вкладу в досягнення національних цілей і забезпечення соціально-економічного розвитку;
- підтримка місцевих органів влади для того, щоб вони стали ефективними, результативними і надавали якісні послуги населенню;
- визнання центральними органами влади того факту, що різні



місцеві органи влади і місцеві співтовариства мають різні потреби, перебувають в різних обставинах і вимагають різних підходів;

- урахування місцевих проблем на початкових стадіях формування відповідної державної політики, що зачіпає ці території;
- урахування місцевих проблем при формуванні державного бюджету через попередні консультації з місцевими органами влади;
- постійна координація діяльності підрозділів центральних і місцевих органів влади, що працюють в одній функціональній сфері;
- взаємини між центральними і місцевими органами влади мають бути такими, щоб ефективно задовольняти потреби місцевих співтовариств;
- незалежність місцевих органів влади урівноважується обов'язком центральних органів влади враховувати інтереси усіх співтовариств;
- при делегуванні певних повноважень місцевим органам влади вони мають бути або забезпечені необхідним фінансуванням, або їм мають бути надані можливості для самостійного залучення ресурсів, що дозволяють успішно реалізовувати делеговані повноваження;
- якщо дії центральних органів влади можуть зачіпати інтереси місцевих співтовариств, то ці дії повинні здійснюватися після консультацій з відповідними місцевими органами влади.

Загалом, європейський досвід щодо взаємодії місцевих і центральних органів влади з питань формування та реалізації державної політики свідчить, що чітке визначення повноважень і обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а також прописано у більшості європейських конституцій або місцевому законодавстві [26].

Інструментальні принципи, такі як взаємне інформування, консультування, фінансова достатність і моніторинг, сприяють налагодженню шанобливих і плідних стосунків між різними рівнями публічного управління після розподілу повноважень і обов'язків. Все разом це впливає позитивно на формування і реалізацію державної політики в

різних сферах [50].

### 3.2. Пропозиції щодо удосконалення системи територіальної організації влади в Україні

Необхідність реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою не викликає сумнівів. З 2014 року в Україні розпочалася реформа децентралізації, яка є однією з найуспішніших вітчизняних реформ. Так, на першому кроці відбувалося стимулювання територіальних громад до об'єднання через різні форми міжмуніципального співробітництва. Наступним кроком стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

За нормами цього Закону декілька територіальних громад об'єднувалися і створювалася одна об'єднана територіальна громада. Завдяки запропонованим змінам законодавства у громад суттєво збільшувалися управлінські повноваження (сфери освіти, культури, спорту, медицини тощо), а держава забезпечувала не тільки передачу повноважень, але й відповідні фінансові ресурси (медична субвенція, освітня субвенція, інші цільові трансферти).

На початку 2020 року розпочався другий етап реформи, в результаті якого було затверджено оновлений адміністративно-територіальний устрій України базового рівня. Проте залишилося неврегульованим питання функціонування 490 районних державних адміністрацій в усіх адміністративно-територіальних одиницях районного рівня України.

Зміна територіальної організації влади назріла давно, певні рішення ухвалювалися, проте рівень таких рішень не забезпечував їх повної легітимності відповідно до Конституції України.

Необхідність реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою не викликає сумнівів. Адже світ не стоїть на місці, постійно змінюються зовнішні та внутрішні умови функціонування держави, на які вона повинна адекватно (ефективно) реагувати.

Ця реформа реалізовувалася на принципах субсидіарності (наближення державних послуг до людини) і забезпечення адміністративної та духовної єдності країни з одночасним збереженням культурного різноманіття на різних частинах її території. Публічність, з якою реалізовувалася ця реформа, дала суттєвий поштовх до розвитку територіальних громад та активізації громадянського суспільства, адже на рівень місцевого самоврядування почали передавати велику кількість повноважень, що раніше були присутніми тільки на вищих рівнях державного управління.

Реорганізацію системи місцевого самоврядування у своїх роботах досліджували В.Я. Малиновський [40], П.В. Ворона [71] та І.П. Лопушинський [37]. Зокрема М. Серьогін та Н.Т. Гончарук [45] визначили концептуальний фундамент децентралізації органів державного самоврядування. У свою чергу, українські дослідники В.А. Негода [73] та А.П. Павлюк [74] у своїх роботах запропонували практичні моделі розв'язання проблем, пов'язаних із впровадженням нової територіальної організації влади на місцях в Україні. Проте процеси реформування територіальної організації влади в Україні відбуваються на основі законодавчо-нормативної бази, яка постійно змінюється.

В 2014 році розпочався перший етап децентралізації. Його старт був даний прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [56], який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних

громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом [56, ст. 3 ]. Співпраця громад відбувалася тільки в межах конкретних проектів (угод про міжмуніципальне співробітництво), а їхні органи місцевого самоврядування не втрачали своєї юрисдикції на власній території та залишали повний контроль над комунальним майном, що належало громаді.

Були визначені такі форми співробітництва, як:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому ресурсів (передача медичної субвенції з бюджету територіальної громади до районного бюджету для надання медичних послуг мешканцям громади);

- реалізації спільних проектів (акумулявання коштів та співфінансування проектів;

- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - будинків культури, спортивних комплексів, районних та обласних комунальних підприємств тощо; утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій - спільних інфраструктурних об'єктів (наприклад, комунального підприємства по управлінню полігоном твердих побутових відходів) тощо.

Найбільш популярними сферами співробітництва були: спільне утримання центрів надання адміністративних послуг, спільне утримання полігонів ТПВ, об'єктів водопостачання/водовідведення тощо. Таким чином, на першому кроці децентралізації держава, не змінюючи систему адміністративно- територіального устрою та територіальної організації влади, почала стимулювати громади об'єднувати свої зусилля для вирішення спільних проблем або створення спільних «точок зростання».

При цьому громадам могла передаватися і фінансова допомога (у вигляді субвенцій), і матеріальні активи (у вигляді об'єктів державної

власності). Тобто, не передаючи ще повноважень, але передаючи ресурси, держава надавала можливість створювати певні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Наступним кроком стало ухвалення 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [57]. На відміну від попереднього Закону, за нормами цього Закону декілька територіальних громад сіл, селищ, міст об'єднувалися і створювалася одна об'єднана територіальна громада (ОТГ). Органи місцевого самоврядування громад, що об'єднувалися, після виборів до органів місцевого самоврядування ОТГ припиняли свої повноваження, а їх території, бюджети та комунальне майно переходило до нової ОТГ.

При цьому держава забезпечувала таке стимулювання до об'єднання: □ фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад шляхом надання новоствореній громаді коштів у вигляді субвенції на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади; □ прирівнювання нормативів фінансування ОТГ до нормативів фінансування міст обласного значення (наприклад, зарахування до бюджетів ОТГ частини загальнодержавних податків - 60 % податку на доходи фізичних осіб та 13,44% акцизного податку із ввезеного та реалізованого на території громади пального).

Завдяки запропонованим змінам законодавства у громад суттєво збільшувалися управлінські повноваження (сфери освіти, культури, спорту, медицини тощо). Держава ж забезпечувала не тільки передачу повноважень, але й відповідні фінансові ресурси (медична субвенція, освітня субвенція, інші цільові трансферти).

Таким чином, відбувалася реформа децентралізації не тільки територіального устрою на нижній ланці управління, але й підвищувалася якість надання різного виду послуг (освітніх, медичних, соціальних, адміністративних тощо) за принципом субсидіарності (коли вони надаються

на рівні, який є найближчим до отримувача таких послуг).

Держава застосовувала й інші механізми стимулювання розвитку громад та передачі їм владних повноважень, фінансів, інших ресурсів. Так, постановою КМУ «Про затвердження Положення про опорний заклад освіти» [63] було затверджене Положення про освітній округ і опорний заклад освіти, цілями створення яких є створення єдиного освітнього простору та безпечного освітнього середовища; забезпечення рівного доступу осіб, у тому числі з особливими освітніми потребами, до здобуття якісної освіти; забезпечення реалізації індивідуальної освітньої траєкторії тощо.

Такий підхід став можливий з одночасною передачею місцевим бюджетам територіальних громадах освітньої субвенції та субвенції «Нова українська школа». Ці субвенції теж зробили більш справедливим розподіл коштів між різними рівнями бюджетів, оскільки в своїй основі мали формульні методи розрахунку.

Іншим стимулом стала передача земель державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Вперше такий підхід було реалізовано розпорядженням КМУ «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [67], яке зобов'язувало Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру забезпечити:

- формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад згідно із статтею 117 Земельного кодексу України;

- передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення

державної власності, включених до переліку земельних ділянок державної власності, права на які виставлені на земельні торги, в комунальну власність об'єднаних територіальних громад після оприлюднення результатів земельних торгів та укладення договорів оренди таких земельних ділянок.

Це суттєво збільшило надходження до місцевих бюджетів фінансових коштів від податку на землю, орендної плати за землю та операцій із земельними ресурсами (капіталом). А вже 15 жовтня 2020 року було підписано Указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [62], яким, серед іншого передбачалося:

- активізувати діяльність із передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність;

- стимулювати оформлення територіальними громадами права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, передані з державної власності;

- забезпечити супроводження законопроектів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, встановлення прозорого процесу проведення електронних земельних аукціонів тощо.

І вже 16 листопада 2020 року було ухвалено Постанову КМУ «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [64], яка запускає механізм повноцінної передачі з державної у комунальну власність земель сільськогосподарського призначення всім без виключення територіальним громадам.

Отже, перший етап децентралізації (2014-2020 рр.) показав, що реформа децентралізації у сферах фінансів, земельних відносин, освіти, медицини, культури і спорту, надання адміністративних послуг тощо-доказала свою дієвість і ефективність, однак питання реформування територіальної організації влади та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні стояло і стоїть на часі.

Тому на початку 2020 року розпочався другий етап реформи, в

результаті якого 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив оновлений адміністративно-територіальний устрій України базового рівня. Всього було видано 23 розпорядження КМУ «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад ... області», якими утворено 1469 спроможних територіальних громад у 24 областях України [69].

Також в Україні функціонує територіальна громада столиці України - міста Києва, яка має особливий конституційно-правовий статус. В 1438 територіальних громадах (з 1469) постановою Центральної виборчої комісії було призначено перші вибори на 25 жовтня 2020 року [65]. В 31 територіальній громаді вибори не призначалися у зв'язку з тим, що ці громади знаходяться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях або в них управління здійснюється військово-цивільними адміністраціями. Цьому передувало визначення та затвердження перспективних планів формування територій громад областей, що розроблялися спільними зусиллями обласних державних адміністрацій, Мінрегіону, органів місцевого самоврядування, профільних асоціацій, народних депутатів та експертів.

Так, для Херсонської області перспективний план був затверджений 29 квітня 2020 року [68]. Основною задачею розробки Перспективних планів формування територіальних громад є створення умов для функціонування спроможних територіальних громад, в яких органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи (структурні підрозділи) або комунальні підприємства зможуть надавати населенню якісні послуги. Це сприятиме підсиленню спроможності громад, відновленню їх інфраструктури, створенню більш комфортних умов проживання мешканців на території цих громад.

На основі зазначеного, 17 липня 2020 року Верховна Рада України, реалізувавши власні виключні конституційні повноваження, прийняла Постанову ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» [66], чим



реорганізувала адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня та утворила 136 укрупнених районів, які стануть основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях.

Відповідно до стандарту Європейського Союзу більшість районів було сформовано як територіальні одиниці рівня NUTS 3 (більше 150 тис. мешканців), проте 36 районів мають населення менше цього значення. Межі нових районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району, чим забезпечується повсюдність і неперервність місцевого самоврядування на всій території України.

Цією ж постановою вибори депутатів районних рад у районах, ліквідованих відповідно до пункту 3 цієї Постанови, не проводяться, а повноваження депутатів районних рад у районах, ліквідованих відповідно до пункту 3 цієї Постанови, припиняються в день набуття повноважень депутатів районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у районах, утворених відповідно до пункту 1 цієї Постанови. До 119 районних рад оголошено перші вибори.

Проте залишилося неврегульованим питання функціонування 490 районних державних адміністрацій в усіх «старих» районах України, приведення їх територіальної юрисдикції у відповідність з чинним районуванням України (було 490 - стало 119), а також наділення їх належною юридичною правоздатністю, яка відповідає б актуальному стану їх ролі і місця в ієрархії органів виконавчої влади держави, а також поточним викликам та нетиповим проблемам, які виникають під час реалізації державних політик управління різними сферами державного управління в оновлених районах.

Окрім того, 2016 року були внесені зміни до Конституції України (щодо правосуддя) [1], якими органи прокуратури в Україні були позбавлені функцій (повноважень) щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності в правовій системі України. Тоді і дотепер утворився «правовий

вакуум», коли відсутній належний правомочний суб'єкт - представник державної влади, який би в силу закону був уповноважений від імені та в інтересах держави, на виконання частини 2 статті 144 Конституції України, звертатись до суду у разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам Конституції України та законам України.

Виходом із ситуації був законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» [59] (в частині запровадження інститутів префектів на районному та обласному рівнях) . Проте цей законопроект після певних дискусій та консультацій з експертним середовищем та громадськими організаціями, що об'єднували представників територіальних громад, був відкликаний суб'єктом подання (Кабінетом Міністрів України) на доопрацювання і більше на розгляд Верховної Ради України не подавався.

Цей законопроект мав на меті саме врегулювання проблем відсутності контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування (насамперед, об'єднаних територіальних громад), проте не врегулював проблем, що виникали тоді, коли вся територія району була «поділена» між об'єднаними територіальними громадами.

Такими проблемами були - відсутність об'єктів для управління місцевими державними адміністраціями (районними), зменшення кількості державноуправлінських функцій внаслідок передачі повноважень з районного рівня на рівень ОТГ (освіта, культура, медицина), зростання дисбалансу між кількістю функцій і штатним розписом МДА.

З огляду на наведене, звертаючи увагу на недосконалість правового регулювання взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та відповідних органів місцевого самоврядування у сфері виконання державними адміністраціями окремих повноважень місцевого самоврядування, а також системні прогалини в сфері забезпечення законності

діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування й очевидні дисбаланси системи стримування і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням, необхідність оновлення законодавства про місцеві державні адміністрації, ухваленого ще у 1999 році до Верховної Ради України було подано законопроект № 4298 «Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» [60]. Цей законопроект після проходження обговорення був ухвалений у першому читанні 04 березня 2021 року.

Метою прийняття законопроекту є створення правових передумов та основ для того, аби місцеві державні адміністрації префектурного типу могли б функціонувати, поки відповідні зміни не внесуть до Конституції України. Також законодавство про місцеві державні адміністрації потребує осучаснення відповідно до нових виликів, що вже чекають на посадовців з обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

Функції та задачі територіальних адміністрації можна поділити на три напрями, і таке правило чітко називає управлінські функції місцевих органів управління, а отже має позитивні наслідки.

Перший — координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади;

Другий — забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

Третій — виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

Очільник місцевої державної адміністрації стає посадовцем, на якого поширені всі обмеження, а також обов'язки, передбачені Законом України «Про державну службу» [6]. Спрацьовує ротація, що означає наступне: після трьох років роботи в одному районі голови РДА мають право перевестися в інші адміністративно-територіальні одиниці нашої країни. Таким чином створюється запас кадрів серед очільників територіальних державних адміністрацій. Такий механізм дій дасть змогу зменшити корупційні ризики, унеможливить «спайку» влади та бізнесу, яка виникає внаслідок багаторічної співпраці, а також дозволить поширювати досвід кращих управлінців районної ланки на інші адміністративно-територіальні одиниці.

Однією з головних новацій є створення багаторівневої системи, яка гарантує правомірність роботи органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб. Така система передбачає наступне:

- акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня);

- акти районних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня);

- акти обласних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня).

Це створить умови для забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування органами державного управління вищого рівня, ніж вони самі, і зменшить можливість упередженої оцінки. Позитивним моментом, є також те, що предметом аналізу на відповідність Конституції України та законам України є не всі акти місцевого самоврядування, а

виключно ті, які є:

- нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій у частині виконання ними окремих делегованих повноважень місцевого самоврядування;
- індивідуальними актами, які приймаються органами місцевого самоврядування з питань відчуження майна територіальної громади або майна спільної власності територіальних громад району чи області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, визначених законами України;
- актами, які містять ознаки прийняття рішень органами місцевого самоврядування поза межами їхньої компетенції;
- актами, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, та містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб.

Це суттєво знизить кількість актів, що підлягають нагляду (контролю), і, відповідно, зменшать кількість висококваліфікованого персоналу, необхідного для виконання цієї діяльності. Це, своєю чергою, зменшить загальноуправлінські видатки на утримання апарату місцевих державних адміністрацій. За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та законів України, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи місцевого самоврядування, звернутись до суду про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині.

Реформа децентралізації - одна з найуспішніших в Україні, показала свою дієвість та ефективність протягом 5 років її запровадження. На шляху реформування виникали і виникають певні проблеми та неузгодженості, деякі з них вирішуються швидко (наприклад, підтримка об'єднаних територіальних громад через субвенцію на розвиток їх інфраструктури, яка

розраховується та розподіляється на основі прозорого формульного підходу) або дуже повільно (наприклад, реформування системи охорони здоров'я) чи залишаються невирішеними до сих пір (здійснення контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування).

Зміна територіальної організації влади назріла давно, певні рішення ухвалювалися, проте рівень таких рішень не забезпечував їх повної легітимності відповідно до Конституції України. Тому ухвалення законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» дозволить продовжити другий етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, чим уніфікує і приведе повноваження місцевих державних адміністрацій у відповідність до Конституції України, а також сформує систему органів державної влади із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Це, своєю чергою, забезпечить реалізацію панування принципів верховенства права та повсюдності місцевого самоврядування на території всієї України. Перспективи подальших досліджень вбачаємо в необхідності дослідження новацій законопроекту, про який говорилося вище, щодо їх впливу не тільки на зміну територіальної організації влади України, але й на дотичні сфери (правосуддя, діяльність центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів тощо).

### 3.3. Пропозиції щодо реформування взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є різноманітними та включають майже всі галузі та сфери відання вказаних органів. Взаємодія між зазначеними органами дає змогу суттєво підвищити ефективність вирішення питань

місцевого значення, підтримувати баланс загальнодержавних та регіональних інтересів. Водночас сучасний стан правового регулювання правовідносин взаємодії, що виникають між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, свідчить про недостатньо чітке розмежування компетенції вказаних органів, що на практиці створює деякі проблеми у сфері реалізації повноважень в окремих сферах. Отже, постає завдання удосконалення напрямів взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади.

Визначаючи перспективні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, необхідно передусім дослідити сучасний стан правовідносин взаємодії між вказаними органами.

Наразі найбільш поширеними напрямками взаємодії даних органів є наступні.

1. Формування та реалізація державної регіональної політики.

Правовою основою даного напрямку взаємодії є Конституція України та Закон України «Про засади державної регіональної політики» [61].

Формування державної регіональної політики здійснюється з обов'язковим урахуванням інтересів територіальних громад (об'єднаних громад) та у відповідності до загальнодержавних стратегічних актів.

При цьому, до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері державної регіональної політики належать:

- забезпечення у відповідному регіоні реалізації державної регіональної політики;
- погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України;
- забезпечення розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації тощо.

Зі свого боку, районні, міські, селищні, сільські ради у сфері державної

регіональної політики забезпечують підготовку та подають до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення:

- проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації;
- регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів.

Міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

Законом України «Про засади державної регіональної політики» [61]. передбачено, що координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з формування та реалізації державної регіональної політики здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань.

## 2. Взаємодія у сфері прийняття та реалізації регуляторних актів.

За Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до суб'єктів прийняття регуляторних актів віднесено як місцеві органи виконавчої влади, так й органи місцевого самоврядування. При цьому, ст. 31 вказаного Закону закріплює повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з метою реалізації покладених на них цим Законом завдань у здійсненні державної регуляторної політики створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або вони можуть покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій



відповідної ради.

Разом з тим, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не виокремлює галузі, у яких органи місцевого самоврядування уповноважені розробляти або затверджувати (погоджувати) регуляторні акти. Аналіз інших актів законодавства дає підстави констатувати, що органи місцевого самоврядування розробляють такі регуляторні акти: про нормативну грошову оцінку землі, про затвердження цін та тарифів на деякі види комунальних послуг, про встановлення ставки деяких видів місцевих податків та зборів тощо.

При цьому, у силу вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» прийняття державного регуляторного акта передуює його оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. З огляду на це взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади може виражатися, зокрема, в організації та проведенні громадських слухань. Або вивченні думки громадськості в інший спосіб щодо оцінювання регуляторного впливу того чи іншого регуляторного акта.

3. Взаємодія у сфері землеустрою та прийняття (розроблення, затвердження, погодження) документації із землеустрою.

Правові засади взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначені Земельним кодексом України [52], Законом України «Про землеустрій» [53] та ін.

Передусім варто зазначити, що взаємодія зазначених органів у даному напрямку здійснюється у зв'язку з визначенням цільового призначення земель, наданням їх у власність або користування, погодженням та затвердженням документації із землеустрою тощо.

Так, відповідно до ст. 186 Земельного кодексу України схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони

земель адміністративно-територіальних одиниць погоджуються територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а якщо місто не входить до території певного району - виконавчим органом відповідної міської ради у сфері містобудування та архітектури, а в разі якщо такий орган не утворений - органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань містобудування та архітектури чи структурним підрозділом відповідної обласної державної адміністрації з питань містобудування та архітектури [54].

Як вбачається з аналізу наведених правових норм, розмежування повноважень щодо погодження та затвердження документації із землеустрою між органом державної влади та органом місцевого самоврядування, так само як отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність, поставлено у залежність від таких факторів, як: по-перше, тип власності (державної чи комунальної) на земельну ділянку, щодо якої розробляється документація та приймається рішення; по-друге, місце розташування відповідної земельної ділянки (у межах або за межами відповідного населеного пункту).

Законодавство покладає спільно на органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади зобов'язання щодо врахування думки громадськості у процесі розроблення документації із землеустрою, внаслідок чого можна говорити, що досить поширеною формою взаємодії у даному напрямку зазначених органів є організація та проведення громадського обговорення.

4. Взаємодія у сфері благоустрою населених пунктів, містобудування та планування територій.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення

змін до них [55].

Даний Закон визначає повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері благоустрою та містобудування.

Так, до повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері благоустрою населених пунктів належить:

- забезпечення реалізації державної політики у цій сфері;
- участь у розробленні і виконанні державних і регіональних програм благоустрою населених пунктів;
- інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів тощо.

До повноважень сільських, селищних і міських рад у сфері благоустрою населених пунктів належить:

- затвердження місцевих програм та заходів з благоустрою населених пунктів;
- затвердження правил благоустрою територій населених пунктів;
- створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення спільно з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб).

Крім того, органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади наділені контрольними повноваженнями у сфері архітектурно-будівельної діяльності.

Таким чином, досліджувані органи тісно взаємодіють у сфері благоустрою, містобудування та архітектурно-будівельного контролю у таких формах, як створення спільних служб та органів у сфері благоустрою, розроблення та прийняття регіональних програм розвитку територій, розроблення та затвердження генерального плану та на його основі детального плану території тощо.

До інших напрямів взаємодії відповідних органів можна віднести: взаємодію у сфері освіти, охорони здоров'я населення, захисту

навколишнього природного середовища, природокористування, користування надрами, видобування корисних копалин, публічної безпеки тощо.

Тим часом, на практиці у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади виникають окремі проблемні питання щодо розмежування їх компетенції.

Наприклад, у справі № 826/24716/15 фізична особа - мешканець м. Києва - звернулась до адміністративного суду з позовом, у якому просила визнати протиправним та скасувати рішення Дарницької районної в м. Києві ради від 31 травня 2010 року № 22 «Про затвердження тимчасових схем прибирання прибудинкових територій житлових будинків Дарницького району м. Києва», як такого, що прийнято з перевищенням повноважень районною радою. Зокрема, позивач стверджував, що повноваження у сфері забезпечення благоустрою прибудинкових територій належать місцевій адміністрації, але не органу місцевого самоврядування.

Разом з тим, адміністративні суди першої та апеляційної інстанцій, з висновками яких погодився й Адміністративний касаційний суд у складі Верховного Суду, дійшли до висновку про безпідставність такого твердження.

Так, провівши системний аналіз положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] та «Про місцеві державні адміністрації» [10], суди сформулювали висновок, відповідно до якого самоврядні місцеві органи як і державні адміністрації на місцях наділені повноваженнями щодо благоустрою міста/села/селища. Розподіл цих повноважень регулює законодавство. Наприклад, санітарним очищенням займається місцева державна адміністрація (статті 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). А ось програми, заходи з благоустрою, доєднання спеціальних органів і служб до роботи входить в компетенцію місцевої ради (стаття 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»).

Виходячи з вищенаведеного, можна констатувати, що органи місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань та функцій найбільш тісно взаємодіють з місцевими органами державної виконавчої влади, що дозволяє більш ефективно вирішувати питання місцевого значення. Однак, поряд з підвищенням ефективності, під час виконання функцій можуть виникати спори про компетентність.

На зазначену проблему неодноразово звертали увагу науковці. Так, у колективній монографії «Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування» автори зазначають, що серед нагальних проблем взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій чільне місце належить таким проблемам, як створення дієвих механізмів розмежування повноважень між різними рівнями органів місцевого самоврядування тощо.

Крім того, з метою вирішення зазначених вище проблем законодавством має бути вироблений підхід, відповідно до якого передаватиметься більш чіткий розподіл сфер відання між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у межах кожного з напрямків взаємодії.

Визначаючи шляхи підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, також слід окремо зупинитися на інституті префектури, який запропоновано до запровадження в Україні проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Такий інститут (або інститут, подібний до нього) успішно функціонує у ряді країн Європи, зокрема: у Франції, Польщі, Чехії та інших. Посада префекта має утримувати баланс між гілками влади, а децентралізація не призводитиме до безконтрольності країни [28, с. 3].

Для забезпечення дотримання балансу загальнодержавних та муніципальних інтересів префект наділений відповідним обсягом повноважень та на нього покладається здійснення ряду функцій.

Наприклад, згідно зі статтею 122 Конституції Румунії, на префектів (що діють на рівні повітів та столиці), крім власне оскарження рішень органів місцевого самоврядування, покладена функція керівництва «децентралізованими службами міністерств та інших центральних органів у адміністративно-територіальних одиницях». У Польщі воєвода (представник Ради Міністрів на регіональному рівні) здійснює управління адміністративними органами, які підпорядковані органам центральної виконавчої влади на території воєводства. В Італії на субрегіональному рівні (у провінціях) діють префекти, до компетенції яких належать питання безпеки громадян та охорони здоров'я, особливо у період надзвичайних ситуацій [39, с. 29].

Функції префектів у Франції можна розділити на три категорії:

- загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств;
- нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; - безпека та захист населення. Деконцентрація змінила функції префекта в частині загального управління.

Наглядова функція зі зменшенням ризиків прийняття незаконних рішень також була звужена або зосереджена на меншій кількості ключових питань. Але як і у всіх державах, у Франції функції безпеки залишаються основними функціями префектів [38, с. 21].

Таким чином, до сфери відання префектів, як представників органів державної влади на місцях, в основному належить сфера безпеки та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

В Україні передбачається, що префект на відповідній території наділятиметься такими повноваженнями:

- здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і

законів України;

- забезпечує виконання державних програм;
- спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;
- здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Відтак, перелік повноважень префекта в Україні, які передбачається закріпити у Конституції України, є відкритим, що частково створює загрозу перебирання даною посадовою особою на себе частини повноважень органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим вбачається за необхідне визначити закритий перелік конституційних повноважень префекта в Україні за прикладом європейських держав.

### Висновки до 3 розділу

Основними напрямками взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на наш погляд на сьогодні є:

- взаємодія у сфері формування та реалізації державної регіональної політики; взаємодія у сфері землеустрою та благоустрою населених пунктів;
- взаємодія у сфері освіти, охорони здоров'я населення, захисту навколишнього природного середовища, природокористування, користування надрами, видобування корисних копалин, публічної безпеки тощо.

Разом з тим ми вважаємо, що перспективними напрямками розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є:

- по-перше, розмежування сфери відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій у межах кожної предметної сфери відання, яка складає компетенцію цих

органів;

- по-друге, утворення інституту префектури, та прийняття вже розробленого Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з доопрацюванням, зокрема визначити виключний перелік конституційних повноважень префекта.



## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У магістерській роботі визначено теоретичне узагальнення аспектів удосконалення взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням, проаналізовано зарубіжний та український досвід, запропоновано шляхи оптимізації взаємодії між органами управління державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. За результатами дослідження зроблені наступні висновки теоретичного, методичного та прикладного характеру:

> Досліджено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють, у першу чергу, тому, що разом вони виконують спільну функцію - управління на регіональному рівні в Україні. Для ефективного виконання цієї функції потрібна двостороння підтримка вищезгаданих органів, злагожденість, спрямованість їх дій. Тільки за таких умов можна говорити про ефективне демократичне керування територією.

> Вивчено правове забезпечення взаємовпливу органів державної влади і місцевого самоврядування. Формами комунікації виступають: додаткові повноваження для органів місцевого самоврядування, щоб вирішувати питання місцевого значення; обопільне делегування повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; ухвалення органами державної влади законів та інших нормативних актів щодо питань місцевого самоврядування; підписання угод і договорів між державними органами та органами місцевого самоврядування; формування координаційних, консультативних, дорадчих та інших робочих органів, як тимчасових, так і постійно чинних.

> Розкрито основні проблеми роботи місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в Україні. На сьогодні повноваження між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належним чином до кінця не розподілені. Саме це обтяжує управлінську систему, призводить до сутичок між представниками цих державних органів,

утворення дубльованих структур управління, зайвих фінансових витрат. У результаті спостерігається нівелювання в процесі ефективного вирішення місцевих справ.

> Проаналізовано співпрацю громадянського суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Спільна робота державних інститутів з інститутами громадянського суспільства виступає першоумовою для існування будь-якої демократичної держави. З аналізу можна зробити висновки, що саме інститути громадянського суспільства спільно з державою реалізують усі нормотворчі, правозастосовні та правоохоронні функції. Тільки двостороння довіра призведе до ефективної співпраці, громадська ініціатива, своєю чергою, стане запорукою успішного діалогу держави та громадянського суспільства.

> Зарубіжний досвід взаємодії державних і місцевих органів влади, загалом показує, що чітке визначення повноважень і обов'язків місцевих органів влади гарантується основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а також прописано в більшості європейських конституцій або місцевому законодавстві. А інструментальні принципи (взаємне інформування, консультації, фінансова достатність і контроль) сприяють налагодженню взаємоефективних стосунків між різними рівнями публічного управління за умови розподілу повноважень і обов'язків. Все разом це має позитивний ефект на формування та реалізацію державної політики в різних сферах.

> Розглянувши напрямки реформування взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначено перспективні напрямки розвитку: по-перше, чіткий розподіл сфер відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій у межах кожної предметної сфери відділу, що формує досвід цих органів; подруге, утворення інституту префектури, за умови прийняття вже розробленого Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з доопрацюванням, зокрема

створення виняткового переліку конституційних повноважень префекта.

На сьогодні органи державної влади активно застосовують найрізноманітніші форми співпраці, консультування з місцевими органами самоврядування, їх асоціаціями та громадськими організаціями з метою розроблення більш ефективних механізмів виконання державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку. Але і ці форми та способи мають бути допрацьовані.

Об'єднання державних і місцевих інтересів є дієвою формою втілення децентралізованих державновладних повноважень недержавними, за своєю природою, суб'єктами. Проведений аналіз стверджує, для стабілізації суспільства й ефективного функціонування держави потрібно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, спираючись на засади унітарності та непорушності кордонів.

Адже саме недосконалість розмежування компетенції та повноважень між центральними гілками влади, центром і регіонами, місцевим самоврядуванням та органами державної адміністрації призвела до дублювання змісту та форм роботи місцевих гілок влади, суперечностей і протистояння між ними, політичними партіями, громадськими організаціями, які здебільшого прагнули реалізувати власні корпоративні, партійнополітичні проекти і недостатньо переймалися проблемами населення.

Мешканці територіальних громад були відсторонені від процесу підготовки та ухвалення рішень на місцевому рівні, майже не впливали на діяльність обраних депутатів, посадових осіб. Як доконаний факт слід визнати, що влада віддалилася на небезпечну відстань від власного народу, і якщо ситуацію не змінити, то наслідки стануть непередбачуваними.

Тому реформи, запропоновані чинною владою, мають закладати міцне підґрунтя для розвитку регіонів, сприявши більшій автономності для них, самостійності, фінансових ресурсів. Це, у свою чергу, зміцнить місцеву демократію, створить відповідне самоврядне середовище, у якому кожен

мешканець територіальної громади міг би брати участь у діяльності органів місцевого самоврядування, долучатися до моніторингу їхньої діяльності, вести конструктивний діалог з місцевою владою, вносити пропозиції щодо поліпшення її роботи.

На сьогодні вироблено основні інститути системи місцевого самоврядування. Можна дискутувати про рівень успішності цього процесу, але, безсумнівно, це стало прогресивним кроком для молодшої Української держави, враховуючи її попередні десятиліття практично бездержавного існування. Загалом 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.

5 лютого 2015 року в основний Закон з питань муніципального будівництва - «Про місцеве самоврядування в Україні» було внесено зміни, зокрема до переліку елементів місцевого самоврядування було віднесено: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Таким чином, відбулося розширення категорії посадових осіб, органів місцевого самоврядування за рахунок закріплення поняття «староста». Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

Деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, яким належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян,

реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак більшість повноважень реалізується органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження.

Наприкінці, слід зазначити, що незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних усталених форм, це не означає, що її подальший розвиток і видозміну слід вважати недоцільними. Зараз відбувається постійний пошук можливостей покращення ефективності цієї сфери управління. Зокрема, дослідники визначають як досить перспективні концепції прямої демократії на місцевому рівні і використання місцевого самоврядування як політичної школи для виховання свідомих громадян з населення України, а також представництво громад в парламенті.

На перший план також доцільно винести питання розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фінансування місцевого самоврядування в Україні, оскільки без належно сформованої, налагодженої та законодавчо підкріпленої фінансової бази усі можливості місцевого самоврядування залишаться на папері. Звичайно, це вже питання законодавців і слід побажати їм обрати єдність в обранні правильного шляху для розв'язання непростих питань українського місцевого самоврядування.

## ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР /Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 1996. - (№30) - ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України: від 08 лип. 2010 р. № 2456-УІ /Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2010. - (№50-51) - ст. 572.
3. Виборчий кодекс України: від 19 груд. 2019 р. № 396 - ІХ /Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2020. - (№ 7, № 8, № 9) - ст. 48.
4. Про військово-цивільні адміністрації: від 03 берез. 2015 р. № 141 - VII / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2015. - (№ 13) - ст.87.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон від 09 лют. 2017 р. № 1848-УШ / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2017. - (№ 12) - ст. 134.
6. Про державну службу: Закон від 10 груд. 2015 р. № 889-Vn / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2016. - (№4) - ст.43.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон від 05 лют. 2015 р. № 157 -УІІІ / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2015. - (№ 13) - ст. 91.
8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон від 11 верес. 2003 р. № 1160 - TV / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2004. - (№ 9) - ст.79
9. Про культуру: Закон від 14 груд. 2010 р. № 2778 - VI / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2011. - (№ 24) - ст. 168.

10. Про місцеві державні адміністрації: Закон від 09 квіт. 1999 р. № 586-ХІV / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 1999. - (№20-21) - ст.190.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21 трав. 1997 р. № 280-97-ВР / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 1997. - (№24) - ст.170.
12. Про органи самоорганізації населення: Закон від 11 лип. 2001 р. № 2625 - ІІІ / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2001. - (№ 48) - ст.254.
13. Про правовий режим воєнного стану: Закон від 12 трав. 2015 р. № 389 - VІІ / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2015. - (№ 28) - ст.250.
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон від 07 черв. 2001 р. № 2493 - ІІІ / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2001. - (№ 33) - ст.175.
15. Про судоустрій і статус суддів: Закон від 07 лип. 2010 № 2453 - VІ / Україна. Верховна Рада // Відомості Верховної Ради України (ВВР) - 2010. - (№ 41-42, № 43, № 44-45) - ст.529.
16. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 38. - Ст. 249.
17. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посіб / І. А. Беленчук. - К. : Видавництво А.С.К. - 2004. - 176 с.
18. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України / Ю. М. Бисага, О. Я. Рогач, А. В. Бачинська. - Ужгород : Ліра. 2008. - 338 с.
19. Битяк Ю., Константий О. Правова природа адміністративних договорів / Ю. Битяк, О. Константий// Вісник Академії правових наук України. - 2001. - № 3 (26).
20. Борн А. Вплив європейської інтеграції на регіональну енергетику / А.

- Борн// Journal of Common Market Studies — 2003. — Вип. 41(4).
21. Вінер А. Теорія європейської інтеграції / А. Вінер, Т. Дієз. — Оксфорд: Oxford University Press, 2004. — 406 с.
  22. Галіахметов І. А., Кожушко С. І. Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект / І. А. Галіахметов, С. І. Кожушко // Вісник Вищої ради юстиції. - 2011. - № 6.
  - Гизевус В. Політика місцевого самоуправління в ФРГ / В. Гизевус. - К. 2005. 130 с.
  23. Децентралізація влади - вимога часу і народу: матеріали «круглого столу», організованого газетою «Голос України» (Київ, 17 липня 2014 р.)
  24. Джуринський О. В. Джерела господарського права України : монографія / О. В. Джуринський. - Київ : Ліра-К, 2016. - 200 с.
  25. Джонс Б. Європейський Союз і місцеві органи влади: монографія / Б. Джонс. — Оксфорд: Clarendon Press, 2014. — 310 с.
  26. Домбровський О. Децентралізація влади: історія, проблеми, перспективи. / Олександр Домбровський. // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. / Наук. редактор М. Пухтинський. - К. : Атіка - Н, 2006- С. 285.
  27. Євтушенко Є. В. Інститут префекта в контексті децентралізації як однієї з форм стратегії сталого розвитку : монографія / Є.В. Євтушенко // Публічне управління. - 2016. - Вип. 14.
  28. Журавель Я. Проблеми правового регулювання порядку здійснення делегованих повноважень / Я. Журавель // Підприємництво, господарство і право. - 2007. - №11.
  29. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика /А. А. Коваленко. - К. - 2002. - 509 с.
  30. Конституція України. Науково-практичний коментар. - Харків.: Право. - 2003. - 806 с



31. Кравченко В.В. Актуальні проблеми виконання Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В.В. Кравченка: Науково-практичний посібник. - К. : Атіка, 2003. - 288 с.
32. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади: монографія / О. Д. Крупчан. - К.: Видавництво УАДУ. - 2001. - 132 с.
33. Крупчан О. Д. Принципи розподілу влади, демократія, парламентаризм і організація виконавчої влади / О. Д. Крупчан // Адміністративне право в контексті європейського вибору України. - К.: Міленіум. - 2004.
34. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська державна юридична академія. - Одеса, 1999.
35. Літкевич В. Політика держави щодо громадянського суспільства: необхідність переформатування / В. Літкевич // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ). - Київ: НІСД, 2014. - 192 с.
36. Лопушинський І.П. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія / Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща// - Херсон: Книжкове вид. ФОП Вишемирський В.С., 2019. - 708 с.
37. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування: колективна монографія / П. М. Любченко, О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2015. - Вип. 29.
38. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні: монографія / Г. В. Макаров// Національний інститут стратегічних досліджень. - К., 2011. -54 с.

39. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: монографія / В. Я. Малиновський - Луцьк ; М-во освіти і науки України, Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. - 450 с.
40. Пісоцький В. Комунікативна активність територіальної громади в процесі здійснення місцевого самоврядування в Україні / В Пісоцький // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. - Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. - Вип. 4 (19).
41. Пітцик М., Кравченко В. Актуальні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування / М. Пітцик, В. Кравченко// Бюлетень "Вісник Асоціації міст України". - № 5.
42. Полях Л. Визначення і розмежування повноважень між органами держави і місцевого самоврядування: досвід романської Європи / Л. Полях // Людина і політика. - 2002. - № 2.
43. Самойленко С. Координація комунікативної діяльності органів виконавчої влади: стан та шляхи вдосконалення / С. Самойленко // Запровадження комунікації органів державної влади: зб. мат-лів наук.-практ. конф. - Київ: Фенікс, 2016. - 192 с.
44. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук Н // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2015. - №. 2.
45. Скульчер К. Юрисдикційна цілісність, поліцентризм і дизайн демократичного Управління / С. Skelcher // Governance — 2005. — січ. — Вип. 18(1).
46. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні. / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко. // Фінанси України. - 2007. - № 8. - С. 66.
47. Фурдичко Л., Гайдис Н. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах / Л.Фурдичко, Н.Гайдис// Регіональна економіка. - 2004. - № 2.
48. Яблонський В. М. Про стан розвитку громадянського суспільства в

- Україні: аналіт. Доповідь / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бондар. - Київ: НІСД, 2017. - 56 с.
49. Хуг Л. Субнаціональна мобілізація в Європейському Союзі / Л. Хуг // Зах Європейська політика. — 1995. — Вип. 18(3).
50. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] / Україна. Верховна Рада. Режим доступу : [Податковий кодекс України | від 02.12.2010 № 2755-VI \(rada.gov.ua\)](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-VI)
51. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768- 14](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14).
52. Про землеустрій [Електронний ресурс]: Закон України від 22 трав. 2003 р. № 858-IV, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858- 15](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15).
53. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс]: Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані.- Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
54. Про благоустрій населених пунктів [Електронний ресурс]: Закон України від 06 верес. 2005 р. № 2807-IV, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані.- Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>.
55. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]: Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
56. Про добровільне об'єднання територіальних громад : [Електронний ресурс] Закон України від 05 лют. 2015 р. № 157-VIII, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим

доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

57. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс]: Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>
58. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо здійснення державного нагляду (контролю) за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України) [Електронний ресурс]: Проект Закону від 19 квіт. 2017 р., станом на 26 черв. 2022 р. / Міністерство розвитку громад та територій України Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://auc.org.ua/novyna/zakonoproekt-pro-derzhavnyy-kontrol-za-rishennyamy-organiv-miscevogo-samovryaduvannya>
59. Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс]: пояснювальна записка до проекту Закону від 30 жовт. 2020 р. №4298, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)
60. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
61. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 15 жовт. 2020 р. № 449/2020, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/449/2020>

62. Про затвердження Положення про опорний заклад освіти [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 черв. 2019 р. № 532, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019- %D0%BF#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF#Text)
63. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лист. 2020 р. № 1113, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-zahodi-shchodo-priskorennya-reform-u-sferi-zemelnih-vidnosin-i161120-1113>
64. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року [Електронний ресурс]: постанова Центральної виборчої комісії від 08 серп. 2020 р. № 160, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text>
65. Про утворення та ліквідацію районів [Електронний ресурс]: постанова Верховної Ради України від 17 лип. 2020 р. № 807- IX, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
66. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2018 р. № 60-р, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80#Text>
67. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області [Електронний ресурс]: розпорядження Кабінету

- Міністрів України від 29 квіт. 2020 р. № 474-р, станом на 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2020-%D1%80#Text>
68. Опубліковано розпорядження про адміністративні центри та території територіальних громад областей [Електронний ресурс]: сайт Асоціації міст України. Електрон. текст. дані. - Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporядzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh>
69. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. № 994\_036, станом 26 черв. 2022 р. / Україна. Верховна Рада. - Електрон. текст. дані. - Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_036)
70. Ворона П. В., Бобрицький Л. В. Вплив адміністративного ресурсу на процеси децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / П.В. Ворона, Л.В. Бобрицький // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2017. - вип. 2(18). - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/URN/Patp\\_2017\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/URN/Patp_2017_2_17)
71. Кузнєцова О. О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку [Електронний ресурс] / О. О.Кузнєцова // Державне будівництво. - 2007. - №1. - Режим доступу <http://www.nbuv.gov.ua>.
72. Негода В.А. Пропозиції щодо удосконалення правових механізмів з реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації [Електронний ресурс] / В.А. Негода // Публічне управління та регіональний розвиток. - 2020. - № 8. - Режим доступу: <https://ournals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1069634.pdf>
73. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні [Електронний ресурс] / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. Серія : Економіка. - 2016. - № 1. - Режим

доступу: [http://nbuv.gov.ua/URN/spe\\_2016\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/URN/spe_2016_1_16)

## ДОДАТКИ





Схема системи державної влади в Україні

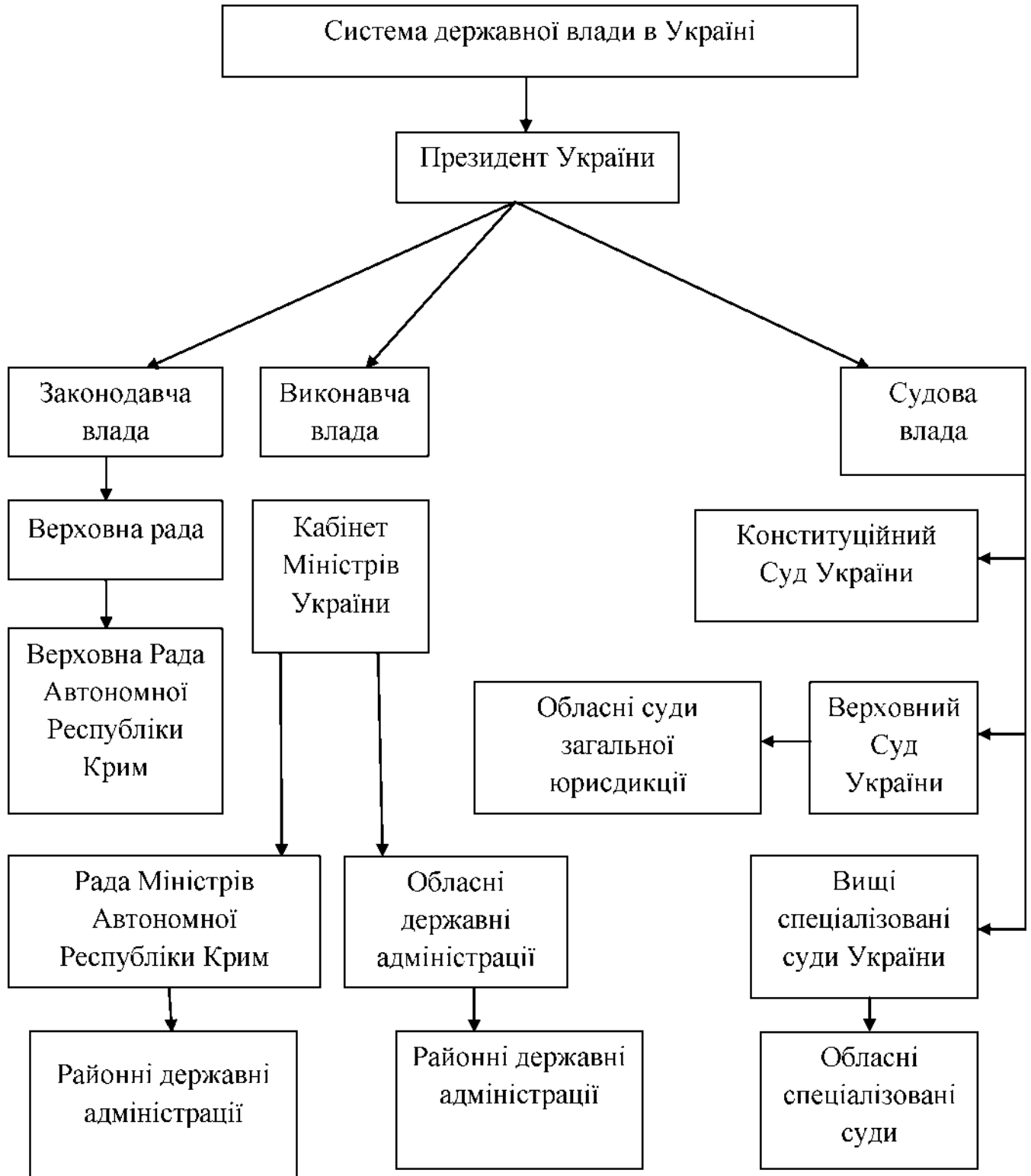
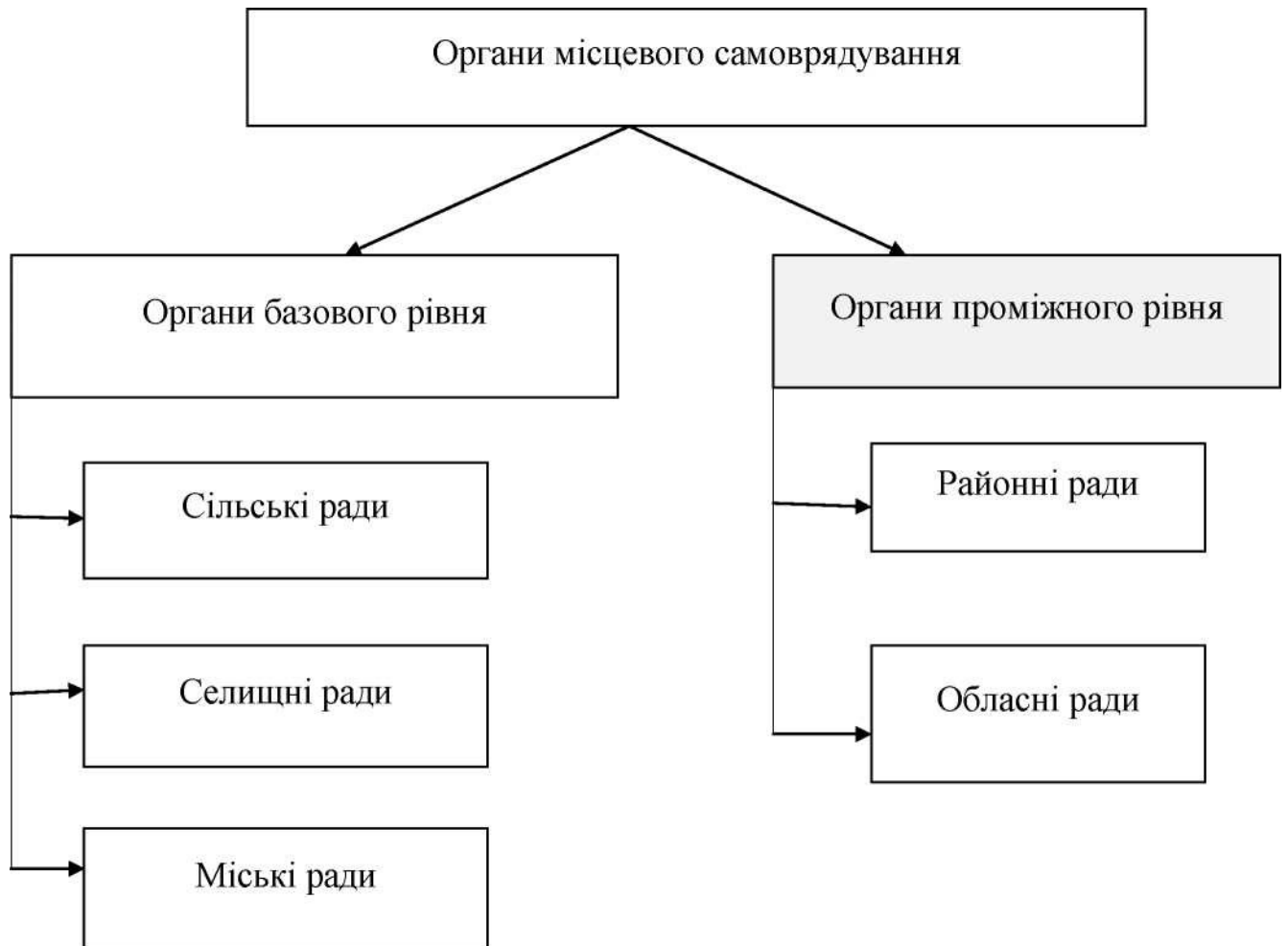
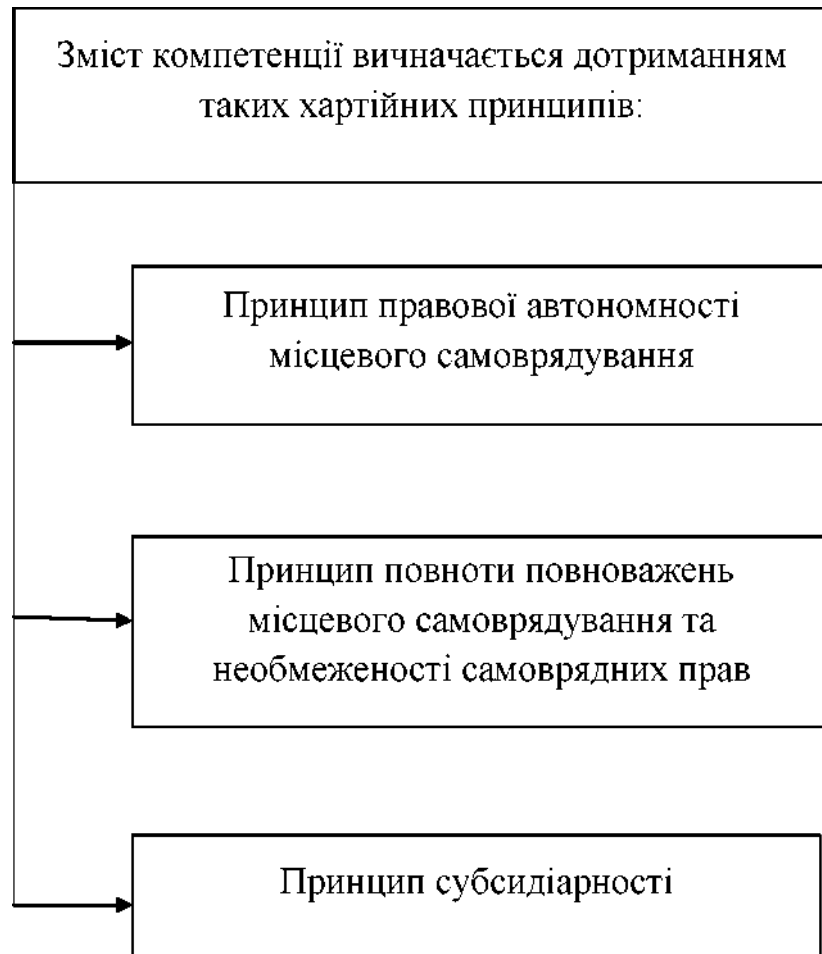


Схема органів місцевого самоврядування



Поняття компетенції місцевого самоврядування



## ДОДАТОК Д

## Коротка систематизація структури місцевої публічної влади в Україні

№	Рівень місцевого самоврядування	Місцеві представницькі органи влади	Виконавчі комітети	Бюджетна самостійність	Територіальна громада	Самоврядні повноваження (власні)
1	Село	+	+/-Відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, сільська рада у громаді, що налічує менше 500 мешканців, має право утриматися від формування виконавчого комітету.	обмежена	+	+
2	Селище	+	+	обмежена	+	+
3	Місто районного значення	+	+	обмежена	+	+
4	Район у місті	+	+	-	-	-
5	Місто обласного значення	+	+	+	+	+
6	Район	+	-	+	-	+
7	Область	+	-	+	-	+

Форми комунікативної взаємодії органів публічного управління і громадськості (за В. Пісоцьким)

Види комунікацій	Безпосередня комунікація	Змішана безпосередня та опосередкована комунікація	Опосередкована комунікація
Міжособистісна комунікація	- неформальний обмін думками - особистий прийом громадян - засідання громадської ради - засідання «круглого столу»	- гаряча лінія - розсилання повідомлень (листів) (у т.ч. електронною поштою)	- подання звернень, запитів (у т.ч. через вебсайт) - розсилання СМС
Групова комунікація	- загальні збори - внесення місцевих ініціатив	- консультації з громадськістю - проведення громадської експертизи - подання петицій - видання та поширення листівок, буклеті	- повідомлення у соціальних мережах, блогах - розсилання СМС
Масова комунікація	- громадські слухання - мітинги та інші масові заходи	- флешмоб - проведення референдуму - проведення соціологічного опитування	- повідомлення на інформаційних стендах - повідомлення на носіях зовнішньої реклами (біл-борди, сітілайти, стікери тощо) - графіті - повідомлення на веб-сайтах - розсилання СМС - повідомлення у ЗМІ

Основні характеристики в європейських країнах місцевого  
самоуправління

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Поєднання прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації