

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ

Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ЗА ДРУГИМ РІВНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ (МАГІСТР)

на тему:

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД
РОЗВИТКУ ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА**

Виконав: студент 6 курсу 637 МЗ групи

напряму підготовки:

28 Публічне управління та адміністрування
спеціальності:

281 Публічне управління та адміністрування
Жабський Олексій Дмитрович

Керівник: кандидат політичних наук, доцент
Бондар Ганна Леонідівна

Рецензент: доктор політичних наук, професор
Євтушенко Олександр Никифорович

м. Миколаїв - 2023 рік

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ТА ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАКТИКИ.....	6
1.1. Джерельна база та основні поняття і категорії дослідження.....	6
1.2. Законодавча та нормативно-правова база дослідження.....	18
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА.....	322
2.1. Європейський досвід місцевого самоврядування (на прикладі Франції та Польщі).....	322
2.2.Європейські стандарти інституційного розвитку місцевого самоврядування	588
2.3. Механізми здійснення, інституційне та правове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні	488
РОЗДІЛ 3 ОСОБЛИВОСТІ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	70
3.1. Проблеми організації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.....	70
3.2. Перспективи оптимізації розвитку місцевого самоврядування в Україні .	799
3.3. Розвиток місцевого самоврядування на прикладі Миколаївської області	877
ВИСНОВКИ.....	999
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	1066
ДОДАТКИ.....	1155

ВСТУП

Актуальність теми. Місцеве самоврядування є стійким інститутом організації місцевої влади, який виконує покладені на нього обов'язки перед громадою і несе відповідальність за свої дії. Однак соціально-економічна та політична криза відзначає недоліки у його розвитку, що стосуються сфери виконання повноважень, організації роботи та механізму формування. Це стимулює законодавців до комплексного реформування цього інституту. У наш час мають місце проблеми функціонування та дієвості місцевого самоврядування, які виникають у зв'язку з системними перетвореннями публічної влади, внаслідок демократичного розвитку України. Першопричиною цього є інтеграція нашої країни до європейського та світового простору. Цей процес є довгостроковим та передбачає значні внутрішні трансформації у всіх аспектах життя європейських країн, зокрема у структурі національних органів влади. Для успішної імплементації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії необхідні нові ефективні механізми.

Умови європейської та світової інтеграції концентрують увагу громадян та державних органів на врахуванні тенденцій та змін у системі влади. Це стає необхідністю в часи, коли демократичний розвиток визначає перспективи країн ЄС. Зокрема, одним із головних пріоритетів є досягнення сталого економічного розвитку, зайнятості та підвищення життєвих стандартів у європейських та світових країнах. При цьому зміни в соціально-економічних умовах сприяють розвитку децентралізації публічної влади та громадянського суспільства в демократичних державах.

Науково-теоретичною основою кваліфікаційної роботи стали наукові праці, присвячені теоретичним та практичним проблемам розвитку інституту місцевого самоврядування, його правового статусу, досвіду європейських країн з організації та реформування місцевого самоврядування, таких авторів як: В. Белявцевої, І. Білокіної, О. Бориславської, Ю. Буглак, Л. Василенко, М. Добровінського, Ю. Ганущака, А. Двігуна, О. Євдокімова, Я. Жовнірчика, О.

Ігнатенко, С. Ковальчук, Т. Колесник, В. Куценко, О. Лялюк, А. Миколюка, О. Онишко, Я. Павлович-Сенети, М. Петришиної, В. Потапенко, Л. Пронько, Т. Фелонюк, І. Фурмана. При цьому варто відмітити, що місцеве самоврядування знаходиться у процесі постійних перетворень під впливом соціально-політичних, економічних факторів та військових дій. Це вимагає дослідження європейського досвіду організації місцевого самоврядування з метою впровадження, для оптимізації діючої системи та виконання узятих Україною зобов'язань на шляху до європейської інтеграції.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є дослідження європейського досвіду організації та розвитку місцевого самоврядування, як прикладу для удосконалення системи публічного управління в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати теоретичні та нормативно-правові засади організації місцевого самоврядування;
- проаналізувати європейський досвід місцевого самоврядування (на прикладі Франції та Польщі) та розкрити європейські стандарти інституційного розвитку місцевого самоврядування;
- проаналізувати механізми здійснення, інституційне та правове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- визначити проблеми організації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі та окреслити перспективи оптимізації розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати розвиток місцевого самоврядування на прикладі Миколаївської області.

Об'єктом дослідження є інститут місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості, проблеми та шляхи вдосконалення місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням європейського досвіду на шляху до євроінтеграції.

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

системного аналізу було здійснене теоретичне узагальнення наукових концепцій і пропозицій провідних вчених, присвячених територіальній організації влади, місцевому і регіональному самоврядуванню, територіальним громадам. Для вирішення окремих завдань використовувались також такі методи, як: структурний, функціональний, порівняльного аналізу, узагальнення. Інформаційними джерелами дослідження були наукові праці вітчизняних і закордонних учених.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що дане дослідження є спробою комплексного аналізу особливостей, проблем та шляхів вдосконалення місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням європейського досвіду на шляху до євроінтеграції.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки й пропозиції викладені в дослідження можуть бути використані у діяльності представників органів місцевого самоврядування, та громадськими організаціями для здійснення консультативної діяльності. Також матеріали кваліфікаційної роботи можуть бути використані під час подальших досліджень проблем місцевого самоврядування в Україні та за її межами.

Структура кваліфікаційної роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел у кількості 82 найменувань та додатків. Загальний обсяг роботи становить 115 сторінок, з яких обсяг основного тексту - 105 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ РОЗВИТКУ ТА ВІТЧИЗНЯНОЇ ПРАКТИКИ

1.1. Джерельна база та основні поняття і категорії дослідження

Самоврядування, як поняття влади і окремий аспект громадського управління, присутні у різні епохи в історії людського суспільства. «У давньогрецькому суспільстві зародилась форма політичного життя, що стала відомою як демократія (народ та врядування). Згідно з концепцією науковців з Університету штату Арізона, демократія для греків означало «врядування або правління простолюду». Вітчизняні дослідники, також, розуміють грецьке слово демократія як поєднання демос (народ) і кратос (влада)» [19].

Самоврядування розглядається як форма народовладдя, відповідає потребам суспільства на різних етапах розвитку і залишається ключовим елементом політичної системи держави. Сучасне місцеве самоврядування є територіальною самоорганізацією громадян та громадських організацій для самостійного вирішення проблем стосовно господарювання і місцевого життя. Це визначається як «право і здатність місцевих влад в межах закону виконувати повноваження з регулювання і управління частиною державних справ, під їхньою відповідальністю та в інтересах місцевого населення» [64].

Конституцією України в статті 140 гарантується територіальній громаді право самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів. Визначено, що «права територіальної громади - це гарантоване державою право та фактична здатність територіальної громади», і у вирішенні питань місцевого значення встановлена «відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [3, с. 101].

Місцеве самоврядування, як складне явище, виконує кілька ключових ролей:

- це основа конституційного устрою та один з принципів організації влади в державі, необхідна ланка демократичного суспільства;
- як форма народовладдя, передбачає використання влади народом безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. Органи самоврядування виступають окремо від державного механізму, що робить його визначеною формою реалізації народної влади;
- право самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України належить окремій територіальній громаді.

Існують різні підходи до розуміння категорії місцевого самоврядування. Деякі автори стверджують, що «неможливо однозначно визначити теоретичну базу місцевого самоврядування в Україні, оскільки воно об'єднує як державні, так і громадські елементи управління, а органи місцевого самоврядування взаємодіють як з місцевими, так і з державними справами» [53, с. 218].

Статтею 140 Конституції України визначено місцеве самоврядування як «право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції та законів України» [39]. Проте в цьому визначенні не враховано важливий аспект повноважень місцевого самоврядування – його реальна здатність керувати місцевими питаннями.

Згідно зі статтею 2 закону «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування визначається як «гарантоване державою право та фактична здатність територіальної громади, об'єднаної жителями села або добровільно об'єднаної у сільську громаду, самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [39]. У порівнянні з Європейською хартією місцевого самоврядування це визначення не висвітлює, що місцеве самоврядування реалізується в інтересах місцевого населення громади. Це може вказувати на те, що «Верховна Рада України визнала органи та посадових

осіб місцевого самоврядування вільними від обов'язку керувати справами з акцентом на інтереси місцевого населення» [64].

При аналізі місцевого самоврядування слід враховувати його унікальні особливості, характер і форми, які включають:

– «локально-просторовий характер влади місцевої громади, котра діє в інтересах самої громади та оперує в межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Водночас державна влада охоплює всю територію держави;

– специфіка форми публічної влади виходить за межі загального державного механізму і має фундаментально відмінний характер порівняно з державною владою. Місцеве самоврядування представляє собою владу підзаконну, тоді як державна влада відрізняється суверенітетом;

– особливість об'єкта управління, що включає питання місцевого значення і певний перелік проблеми загальнодержавного значення, повноваження для вирішення яких делегуються автономним органам місцевого самоврядування» [55];

– «особливістю суб'єктів місцевого самоврядування, які представлені територіальними громадами, є їх трансформація з учасників управління в первинних суб'єктів на місцевому рівні. Управління включає в себе обґрунтований та цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. В умовах самоврядування надзвичайно важливим стає вплив управлінської системи на саму себе, тому що вона є внутрішньою системою самоуправління, а не двома окремими системами - управлінською і тією, якою управляють» [67];

– «можливість законодавчо надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження від органів виконавчої влади та контроль за їх виконанням покладений на відповідні органи виконавчої влади;

– незалежність і автономія місцевого самоврядування проявляються в самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і

законів України, а також у їх організаційній та матеріально-фінансовій самостійності» [10, с. 13].

Згідно з положеннями статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», елементи місцевого самоврядування на місцях включають у себе: «територіальну громаду; ради сіл, селищ, міст; голів сіл, селищ, міст; виконавчі органи рад сіл, селищ, міст; районні та обласні ради, які представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [4].

Місцеве самоврядування виступає не лише як інститут гілки публічної влади, а також є формою прямої участі населення територіальної громади в розв'язанні місцевих проблем господарювання. У цьому контексті рівень розвитку місцевого самоврядування визначається:

- «прозорістю та відкритістю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо ухвалення управлінських рішень;
- доступністю органів місцевого самоврядування для прямих звернень громадян, громадських організацій та ефективністю системи зворотного зв'язку;
- стійкістю до корупції у діяльності та процесах ухвалення управлінських рішень органів місцевого самоврядування» [37].

За більшістю вказаних показників, на нашу думку, реальний стан місцевого самоврядування в Україні є незадовільним. Місцеве самоврядування в Україні, як інститут публічної влади та форма безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні місцевих питань, не є соціально ефективним.

Неефективність механізму місцевого самоврядування становить серйозну проблему для розвитку України як держави. «Проте розв'язання цієї проблеми не може обмежуватися лише «технократичним» підходом, що передбачає просто розподіл повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням на різних рівнях та чітке визначення джерел надходжень до

місцевих бюджетів. Хоча такий розподіл є необхідною передумовою подальшого розвитку місцевого самоврядування» [43].

Покращення ефективності місцевого самоврядування у значній мірі залежить від вдосконалення управління та його територіальної структури. «Це передбачає встановлення чіткої та закріпленої територіальної бази місцевого самоврядування, формування життєздатних місцевих бюджетів територіальних громад, які будуть забезпечувати громадянам високий рівень життя та надання соціальних послуг за рахунок використання ресурсів місцевих бюджетних, активної участі різних верств громадськості у вирішенні місцевих питань. Таким чином, розробка чіткого механізму формування соціально та економічно ефективних територіальних громад має вагомим значення для української моделі місцевого самоврядування, оптимізації процесу територіальної організації місцевого самоврядування та розкриття його реального потенціалу» [27].

«Територіальна організація влади – це важливе наукове поняття у сфері державного управління, що охоплює різні аспекти територіального розподілу влади, форми організації, регіональні відмінності, розташування та взаємодію суспільства та природи, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики уряду. У більш вузькому розумінні це охоплює адміністративно-територіальний устрій, регіональне управління та ефективне створення територіальних державних організаційно-управлінських структур. Територіальна організація влади – це система просторових форм організації, яка забезпечує розвиток та функціонування держави» [53, с. 180].

Територіальна організація влади, як обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем та форм влади, базується на нормативно-правових та законодавчих засадах та політичній моделі суспільства. Суб'єктами територіальної організації влади виступають територіальні громади, райони, області, агломерації поселень та інші.

Отже, «в структурі держави виділяють три рівні територіальної організації влади: макрорівень – територія країни; мезорівень – територіальна організація влади областей, районів; мікрорівень – організація місцевого

самоврядування (рівень громади). У територіальній організації влади використовуються три види структур: компонентна, просторова і функціонально-управлінська.

Компонентна структура має складну внутрішню будову у вигляді компонентів політичної соціально-економічної системи різного рангу, таких як територія, природно-ресурсний потенціал, населення, трудові ресурси, виробництво, інфраструктура, політико-організаційні системи тощо. Просторова структура відображає співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних поєднань владних структур держави, визначає міжрайонні та внутрішні районні відносини. Елементами є територіальні громади, райони, області, агломерації поселень» [20].

Територіальна структура влади визначає просторову організацію і взаємодію територіальних центрів влади. Вона описується як сукупність розміщених і розчленованих територіальних елементів, що взаємодіють у складному процесі розвитку владної системи.

«Функціонально-управлінська структура територіальної організації суспільства представляє ієрархічну систему адміністративно-територіального устрою, включаючи села, селища, міста, райони, області. Ця структура спрямована на реалізацію державної регіональної соціально-економічної політики, яка тісно пов'язана з стратегією та тактикою громадської діяльності, особливо в контексті регіональної соціально-економічної політики» [74].

Територіальна структура суспільства тісно пов'язана з адміністративно-територіальним поділом країни. Просторовий каркас самоуправління суспільства визначається адміністративно-територіальною організацією. Ця система поділу території відповідає структурі органів державної влади і представляє собою привілейоване районування державної території.

«Адміністративно-територіальний поділ, як правило, є багаторівневим районуванням, де кожен район є окремим контуром і входить як складова частина в більш високорангований район. Деякі одиниці адміністративно-територіального поділу можуть мати внутрішні утворення або центри. Ці

центри є місцем розташування органів влади та управління районами, надаючи їм особливий статус і спричиняючи ускладнення системи відносин між одиницями адміністративно-територіального поділу» [82].

Кожна одиниця адміністративно-територіального поділу має свій власний орган з повноваженнями, які розповсюджуються лише на її територію. Без системи повноважень та відповідних органів виокремлення одиниць адміністративно-територіального поділу втрачає сенс. У центрі району розташований орган управління для всього району, але сам центр має свій власний орган управління. Таким чином, на території центру району функціонують два органи управління з різною територіальною компетенцією. Перший, що керує всім районом, та другий, що відповідає за особливу частину - центр. Між цими органами, які розташовані в одному місці, існують відносини підпорядкування, де орган управління районом є вищим за орган управління центром.

Структура місцевого самоврядування обумовлена теоретико-концептуальними засадами, що визначають його організацію у країні. Для глибшого розуміння цього інституту пропонується провести ретроспективний аналіз теорій та моделей, що стосуються його походження.

Серед одних з перших теорій, що обґрунтували місцевого самоврядування з наукової точки зору є «теорія вільної громади» чи «теорія природних прав громади», що була сформульована представниками німецької правової школи, такими як Е. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер. Згідно з цією теорією, «право громади управляти своїми справами має природний і невідчужуваний характер, аналогічно правам і свободам людини. Вона аргументує, що громада існує історично перед державою і має право на власне управління. Таким чином, ця теорія базується на ідеях природного права» [17].

Основні принципи теорії вільної громади включають:

- «виборність органів місцевого самоврядування членами громад;
- поділ справ громади на власні та ті, що покладені державою;
- управління власними справами громади окремо від справ держави;

– органи місцевого самоврядування розглядаються як органи громади, а не державні, і, отже, державні структури не мають права втручатися в справи громади» [25].

Практично паралельно з теорією вільної громади у другій половині XIX століття виникла «державна теорія самоврядування, розроблена німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом. Вони мали відмінні погляди на характеристики місцевого самоврядування, що призвело до формування двох основних напрямів в рамках загальної державної теорії самоврядування - політичного (Р. Гнейст) і юридичного (Л. Штейн). Гнейст вважав, що обмеження виборності у місцевому самоврядуванні не гарантує його реальності та незалежності. За його переконанням, залежність чиновників впливає з їхньої потреби в матеріальних ресурсах, що стає джерелом їхнього існування. Гнейст пропонував пов'язати місцеве самоврядування із системою безоплатних посад, заснованих на досвіді англійського самоврядування. Штейн підкреслював самостійність органів місцевого самоврядування через їхню приналежність до місцевої громади та виконання покладених на них завдань у сфері державного управління. Згідно з його точкою зору, унікальність місцевого самоврядування полягає в тому, що територіальні колективи є самостійними суб'єктами права та юридичними особами, що укладають юридичні угоди з державою. Цей аспект розрізняє органи місцевого самоврядування від державних, які діють в інтересах держави, не представляючи власних юридичних інтересів» [76].

«Теоретичне обґрунтування становлення місцевого самоврядування як політичного інституту було проведено в межах західної класичної ліберальної ідеології, а саме в рамках теорії «громадського» самоврядування, яку розробили О. Гірке та В. Шеффнер. Громадсько-господарська теорія, прихильниками якої є О. Ресслер та Р. Моль, наголошує на недержавній, переважно господарській природі органів місцевого самоврядування. Господарську теорію розробили В. Лешков та А. Васильчиков. В. Лешков висловлював ідеї про самобутність громади та її невід'ємні права, виступав за незалежність місцевого

самоврядування від держави, за необхідності рівної участі у виборах всіх членів земств, оскільки вони мають однакові громадські та земські інтереси» [33].

А. Васильчиков вважав, що місцеве самоврядування має аполітичний характер і спрямоване на конкретну мету та сферу діяльності: «самоврядуванням називається такий порядок внутрішнього управління, при якому місцеві справи і посади здійснюються місцевими жителями – земськими мешканцями» [33].

Серед концепцій місцевого самоврядування вирізняється «радянська» концепція, що виникла у ХХ столітті. «Вона ґрунтується на ідеї, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, відповідальними за виконання актів центральних органів на своїй території. Головні завдання місцевих рад у соціалістичній державі полягає в забезпеченні виконання державних функцій на території країни. Радянська модель також характеризується ієрархічною підпорядкованістю гілок влади, відмовою від принципів поділу влади та системи стримувань і противаг – всі державні органи є похідними від рад і підзвітними їм» [6].

Кожен принцип місцевого самоврядування реалізується в межах, які визначаються звичаями місцевої громади, режимом та механізмами взаємодії держави з місцевою владою та населенням.

«Існують різні моделі місцевого самоврядування в залежності від співвідношення цих факторів:

- англосаксонська;
- континентальна;
- змішана;
- радянська.

Важливо відзначити, що жодна з цих моделей не може адекватно відобразити всю різноманітність національних традицій та звичаїв місцевих громад, а також специфіку їхньої взаємодії з державною владою. Усі моделі місцевого самоврядування характеризуються «м'якістю», оскільки вони висвітлюють лише основні тенденції самоорганізації населення» [54].

Англосаксонська модель місцевого самоврядування має коріння у історичних традиціях, що виникли з практики місцевих громад, парафій та міст. Ці самоврядні одиниці стали не просто базовими, але й основними ланками державного управління в Англії та аналогічних країнах, де державні структури формувалися «знизу».

Основні риси англосаксонської моделі місцевого самоврядування включають:

- «відсутність конституційного статусу місцевих органів влади;
- велику політичну самостійність місцевої влади у межах її компетенції, без прямого підпорядкування нижчестоящих органів вищим;
- життя кожної місцевої громади відбувається відповідно до власних звичаїв та правил, але в межах загальнодержавних нормативно-правових актів;
- орган місцевого самоврядування в цілому має не стільки визначальну роль у керуванні місцевими справами, скільки формовані депутатами цього органу профільні комітети і комісії;
- контроль за роботою органів місцевого самоврядування здійснюється не через територіальні державні підрозділи, а непрямым шляхом, використовуючи судову або податкову систему;
- населення може обирати не лише представницькі органи місцевого самоврядування, а й інших посадових осіб, згідно з місцевими традиціями;
- незважаючи на відсутність патерналізму у взаєминах між центральними і місцевими органами влади, порушення законодавства місцевими органами і посадовими особами підлягає жорстким санкціям після судового розгляду (зокрема, можуть бути застосовані арешт муніципальних депутатів чи чиновників, тюремне ув'язнення, розпуск муніципальної ради на певний термін або назавжди)» [21].

Континентальна модель місцевого самоврядування характеризується вищим рівнем втручання держави у функціонування місцевих органів. «Більшість країн Західної Європи вважають цю модель найбільш ефективною

на сьогодні. Франція є піонеркою континентальної моделі місцевого самоврядування.

У країнах з континентальною моделлю статус, функції та повноваження органів місцевого самоврядування визначаються нормативно-правовими актами. Типовою рисою цієї моделі є дуалізм, що передбачає співіснування та взаємодію прямого державного адміністрування з місцевим самоврядуванням на конкретних територіях. Державні посадовці наглядають за діяльністю представницьких та виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування та виконують ряд інших значущих функцій. Серед цих повноважень можна виділити право призупинення рішень органу місцевого самоврядування, звертання до центральних органів держави щодо усунення мера або розпуску колегіального органу, а також подачу скарги в спеціальний адміністративний суд на діяльність органу самоврядування» [17].

Держави, що проявляють стійку тенденцію до централізації, зазвичай обирають таку модель організації місцевого самоврядування. Континентальна система управління передбачає активну участь місцевих органів у формуванні загальнодержавної влади. Наприклад, муніципалітети Франції беруть участь у виборах національного Сенату, представляючи значну частину колегій, сформованих за принципом виборців. Континентальна модель місцевого самоврядування забезпечує необхідну централізацію для держави, особливо в умовах недостатньої політичної та правової культури серед населення.

«Змішана модель місцевого самоврядування характерна для країн, таких як Німеччина, Австрія та Японія. Вона є гібридом англосаксонської та континентальної, проте має свою істотну специфіку. Від англосаксонської моделі її відрізняє законодавча регламентація діяльності місцевих органів та сильний зв'язок з державою, а від континентальної – значна демократизація общинного життя» [44].

Місцеве самоврядування, хоч і автономне від державного, активно сприяє самоорганізації громадян на місцях, отримуючи підтримку та стимули від держави. Засади статусу місцевого самоврядування у країнах зі змішаною

моделлю закріплені в конституції, а конкретні аспекти компетенції місцевих органів детально регламентовані у регіональному законодавстві. Територіальній владі надається право здійснювати усі справи місцевого співтовариства в рамках закону та під свою відповідальність. Поширена практика передачі органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень супроводжується відповідним фінансовим та матеріально-технічним забезпеченням.

Жителі країн зі змішаною моделлю широко використовують різні форми участі, такі як відвідування відкритих засідань ради, зборів та слухань, місцеві референдуми та журі громадян, додатково до виборчого права.

Паралельно із зазначеними формами існує, з певними застереженнями, радянська модель місцевого самоврядування. Її основними рисами є:

- «декларація повновладдя представницьких органів (рад) на певній території, при цьому виконавча влада відіграє другорядну роль;
- відсутність чіткої законодавчої бази функціонування органів місцевого самоврядування, зосередження їхньої діяльності на соціалістичній доцільності і політичній ініціативі мас;
- багаточисельність місцевих рад;
- формування виборчих органів, головним чином, за виробничим принципом (на різних виробництвах, заводах, комбінатах, фабриках);
- підзвітність членів рад народу, які могли бути позбавити свого обранця мандата у будь-який момент;
- ідеологізація місцевого самоврядування, коли його діяльність підпорядковується не лише нормативам, але й рішенням і планам керівної партії;
- зростаючий формалізм самоврядування, оскільки з розвитком соціалістичної державності реальні повноваження стають концентрованими в руках виконавчої влади держави;

– фактична підконтрольність рад вищим органам виконавчої влади» [59].

Отже, місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та фактична здатність територіальної громади, об'єднаної жителями села або добровільно об'єднаної у сільську громаду, самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Самоврядування розглядається як форма народовладдя, відповідає потребам суспільства на різних етапах розвитку і залишається ключовим елементом політичної системи держави. Сучасне місцеве самоврядування є територіальною самоорганізацією громадян та громадських організацій для самостійного вирішення проблем стосовно господарювання і місцевого життя. Кожен принцип місцевого самоврядування реалізується в межах, які визначаються звичаями місцевої громади, режимом та механізмами взаємодії держави з місцевою владою та населенням. Існують різні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна та змішана. Жодна з цих моделей не може адекватно відобразити всю різноманітність національних традицій та звичаїв місцевих громад, а також специфіку їхньої взаємодії з державною владою.

1.2. Законодавча та нормативно-правова база дослідження

Визначений французький вчений Ж. Бурдо стверджував, що «територіальні колективи мають власні природні права, проте їм надається юридична сила лише через закріплення їх у законі. Інші науковці вказують на те, що конституційна категорія «визнається» означає, що «...місцеве самоврядування – це діяльність, що реалізується людиною як її соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від її правового припущення» [80]. Таким чином, місцеве самоврядування як вікове право громади не є нав'язаним (дарованим), але є властивим територіальній спільноті

за її природою. «Держава за допомогою правових заходів лише систематизує, формалізує самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Отже, місцеве самоврядування визнається як явище громадського, а не державного характеру» [40].

Сучасні дослідження висвітлюють кілька аспектів пріоритетності територіальної громади в порівнянні з іншими суб'єктами місцевого самоврядування:

1. Історичний аспект. «Територіальна громада, яка є формою самоорганізації для реалізації спільних інтересів, виникла раніше, ніж спеціальні органи, створені для «постійного та професійного» вирішення місцевих питань» [73].

2. Правовий аспект. Територіальна громада є первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста» [19]. Повноваження означають права і обов'язки, тому територіальна громада є основним суб'єктом на здійснення прав і виконання обов'язків місцевого самоврядування. За словами М.П. Орзіха, «Міська громада є первинним суб'єктом публічних прав на території міста...» [60]. О. Пастернак підкреслює, що «органи місцевого самоврядування є похідними від територіальної громади і виступають як інструменти опосередкованої форми реалізації територіальною громадою права на самовизначення» [13]. Право територіальної громади на місцеве самоврядування є природним і не відчужується. Це існує об'єктивно, і держава лише визнає його.

3. Владний аспект. Територіальна громада виступає як основний суб'єкт громадської самоврядної влади. Згідно зі статтею 5 Конституції, «суверенітет і єдина влада в Україні належать народу, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної та місцевої влади. У контексті місцевого самоврядування територіальна громада виступає суб'єктом влади, відмінною від державної влади, що належить усьому народові; тут суб'єктом влади

виступає саме територіальна громада. Територіальна громада не має суверенітету, ця характеристика належить виключно народу. Права суверенітету держави перетворюються на повноваження самоврядування територіальних спільнот. Таким чином, суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, а не народ України» [26].

Згідно зі статтею 140 Конституції, «місцеве самоврядування реалізується територіальною громадою у порядку, визначеному законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [30]. Згідно зі статтею 2 закону «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування визначається як «...гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [9]. Тобто територіальна громада формально має право самостійно, без утворення спеціальних органів, забезпечувати власне право на місцеве самоврядування. Органи місцевого самоврядування при цьому створюються для реалізації інтересів територіальної громади шляхом надання їм конкретних повноважень. Отже, населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яке становить територіальну громаду, наділене владою, яку воно реалізує безпосередньо чи через організовану роботу органів місцевого самоврядування.

4. Системний аспект. Територіальна громада виступає як ключовий елемент, що формує систему місцевого самоврядування. Усі інші складові системи (місцеві ради та їх виконавчі органи, сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення та форми їхньої діяльності) виникають, створюються, та обираються самою громадою, отже, вони є вторинними та похідними. «Територіальна громада, як складова системи місцевого самоврядування, не є пасивним продуктом. Навпаки, вона активно впливає на систему, формуючи її. Загальноприйняте в теорії систем відомо, що роль утворення системи та вплив окремих елементів і компонентів на всю систему є

неоднаковим. Деякі елементи є як своєрідним структурним елементом системи, утворюючи її основу, тоді як інші, хоча й впливають на систему, але все ж є вторинними та залежними. Таким чином, територіальна громада виступає як основний системоутворюючий елемент у системі місцевого самоврядування, в той час як інші елементи системи, хоча активно впливають на неї, є вторинними та залежать від неї» [42].

5. Матеріально-фінансовий аспект. Згідно зі статтею 142 Конституції, «основою для здійснення місцевого самоврядування визначаються рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші фінансові ресурси, а також земельні ділянки та природні ресурси, які перебувають у власності територіальних громад. Згідно із статтею 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», саме територіальним громадам сіл, селищ, міст, а також районів у містах належить право комунальної власності на рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші фінансові ресурси, земельні ділянки та природні ресурси, підприємства, установи, організації, включаючи банки, страхові компанії, пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий та нежитловий фонд, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, а також інше майно та майнові права, які визначені законом як об'єкти права комунальної власності. Крім того, органи місцевого самоврядування згідно із законом лише від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють владу над об'єктами права комунальної власності» [20].

При введенні в дію Конституції України у 1996 році розпочався новий етап формування суспільних відносин з орієнтацією на побудову демократичної, правової та суверенної держави. Прийняття Конституції встановило юридичну основу для утвердження місцевого самоврядування в Україні, чітко визначило ключові принципи конституційної моделі територіальної організації влади та визначило концептуальні засади діяльності виконавчих органів.

Конституція України визначила «концептуальні напрями компетенцій для селищних, сільських та міських рад, відповідно до яких місцеве самоврядування виконується територіальною громадою. Таким чином, місцеве самоврядування стало одним з ключових конституційних інститутів в Україні» [53].

Проте, ці заходи залишились простором для удосконалення інституту місцевого самоврядування, оскільки він піддається еволюції разом із розвитком держави. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також не вирішив усі проблеми місцевого самоврядування. У пункті 1 «Прикінцеві та перехідні положення» зазначено, що «його норми є основою для іншого законодавства у цьому напрямку» [25]. Таким чином, законодавче закріплення діяльності місцевого самоврядування залишається одним із ключових векторів у реалізації муніципальних реформ, що входять у загальну державно-правову реформу.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні передбачала впровадження системних заходів, які розподілені на 4 блоки. «Перший блок заходів пов'язаний із створенням стабільної правової основи місцевого самоврядування, другий – із формуванням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, третій – із забезпеченням інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки місцевого самоврядування, четвертий – із створенням системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування» [48].

У блоку правових питань слід вирішити узгодження законодавства з нормативними засадами міжнародного права, які визначені у таких документах:

- Європейська хартія про місцеве самоврядування;
- Всесвітня декларація місцевого самоврядування;
- Європейська хартія міст;
- Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи та ін.

Це питання особливо потребує «використання положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, оскільки її ратифікація ВРУ (згідно зі ст. 9

Конституції України) внесла її до національного законодавства» [73]. Таким чином, виникла потреба у стандартизації положень українського законодавства та Європейської хартії.

Нормативно-правова база формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні охоплює регулятивні акти на різних рівнях, які поділяються на наступні групи:

– Конституція України – основа конституційного забезпечення діяльності місцевого самоврядування.

– Закони, що визначають принципи самоврядування: «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про органи самоорганізації населення»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про статус депутатів місцевих рад».

– Закони, що регулюють формування органів місцевого самоврядування: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та голів сільських, селищних, міських рад»; «Про Всеукраїнські та місцеві референдуми».

– Закони, що регулюють формування ресурсів місцевого самоврядування, формування бюджетів, визначення податків та зборів: «Податковий кодекс України»; «Бюджетний кодекс України» тощо.

– Галузеві нормативні документи, які визначають роль та місце органів і посадових осіб місцевого самоврядування в конкретних правовідносинах: «Земельний кодекс України»; «Про основи містобудування»; «Про охорону здоров'я»; «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Про охорону навколишнього природного середовища»; «Водний кодекс України».

– Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, прийняті на основі законів, що визначають порядок впровадження положень зазначених законів (серед них, організація тендерних закупівель, виплата субсидій, встановлення заробітної плати у виконавчих органах).

Ст. 7 Конституції України закріпила місцеве самоврядування та його гарантії. Це підтверджує, що «місцеве самоврядування є невід'ємним

елементом публічної влади в Україні, і його можливі зміни можливі лише через Всеукраїнський референдум. Таким чином, ст. 7 Конституції є ключовим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні. Також важливою є ст. 5, де зазначено, що народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в країні» [11].

«Закон України «Про місцеве самоврядування» визнаний одним з основних конституційних законів, що впливає з принципів Конституції. Цей закон має визначений статус і є основоположним для системи органів місцевого самоврядування. Закон об'ємний та складний в правовому регулюванні, забезпечуючи принципи та норми як у сфері процесуального, так і матеріального права» [35].

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» визначає «юридичний статус депутатів у сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних радах як представників територіальної громади та їх виборців у виборчих округах» [61].

Ця концепція підтримується і Європейською хартією, згідно зі статтею 2 якої принцип місцевого самоврядування повинен бути закріплений у законодавстві країни та, за можливості, в її конституції. Згідно з положеннями Європейської хартії, місцеве самоврядування є не лише правом, а й реальною здатністю органів місцевого самоврядування регулювати значну частину державних справ, керуючись законами, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Ці документи послідовно визначають основні принципи місцевого самоврядування, зокрема принципи незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування у виконанні повноважень, передбачених законом. У формальному аспекті Європейська хартія місцевого самоврядування є складовою законодавства України і повинна мати практичний вплив. «Однак ситуація не є настільки оптимістичною з ряду причин:

- визначення місцевого самоврядування в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування» відрізняється від визначення в Хартії;

– ратифікація Хартії не поширила її на районні та обласні ради, що призводить до постійних дискусій про невідповідність її положень сучасному становищу, оскільки саме районні та обласні ради не мають можливості створювати свої виконавчі органи, як це передбачено Хартією. В європейському законодавстві така проблема не виникає, оскільки обласний і районний рівні вважаються частиною рівня регіонального самоврядування» [23].

В Україні на районному і обласному рівнях ради отримали назву «органів місцевого самоврядування». Отже, основні принципи Хартії слід враховувати національно та регіонально при розробці нового законодавства та прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Після прийняття Конституції України відбулися зміни в суспільно-політичній, правовій та економічній сферах. Сучасна система місцевого самоврядування та повноваження як інституту публічної влади, а також матеріально-фінансовий базис не відповідають поточним вимогам. Настав час серйозних реформ та змін, з приведенням українського законодавства у відповідність до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Спочатку, найважливіше - ефективно та оперативно вирішити завдання інституційного та правового характеру.

Для вирішення визначених проблем на рівні територіальної громади необхідно об'єднати зусилля громади та потенціалу територій, отримуючи при цьому відповідну фінансову підтримку від держави. Згідно з розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 року була затверджена «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». «Мета цієї Концепції полягала у визначенні напрямів, механізмів і термінів для формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Основна мета цього заходу була створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для мешканців території, забезпечення доступних та якісних публічних послуг, формування інституту народовладдя з прямою та непрямою демократією, задоволення інтересів громадян у різних сферах життя. Мета закону «Про добровільне об'єднання територіальних

громад» полягає у створенні правових умов та можливостей з метою посилення гарантій місцевого самоврядування; сприянні створенню сільських територіальних громад; формуванні продуктивно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких повинно бути поліпшення задоволення потреб громадян, надання якісних спеціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій та ефективне використання бюджетних коштів»» [40].

Окремі дослідники вказують, що основні повноваження місцевих рад є стабільними і не піддаються довільним змінам. Загальні повноваження, навпаки, є більш гнучкими, але вони обмежені тими, які можуть бути вирішені лише на пленарних засіданнях рад. Щодо обмеження виключної компетенції місцевих рад, О. Чернецька вважає, що це є засобом забезпечення лідерської ролі цих рад як представницьких органів місцевого самоврядування. «Ці органи призначені представляти відповідні територіальні громади та виконувати функції та повноваження місцевого самоврядування в їхніх інтересах» [15]. Жодні інші органи чи посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішень з питань, які входять до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад.

Крім того, «деталізоване визначення предмета відання та компетенції місцевих рад у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є гарантією від втручання державних органів та забезпечує їхню самостійність в межах, визначених законом. Перелік повноважень місцевих рад є відносно визначеним, що дозволяє їх розширювати через прийняття нових нормативно-правових актів. П. Любченко зауважує, що, виконуючи загальну компетенцію, місцеві ради мають право розглядати та вирішувати питання, що входять до їхнього відання, як визначено Конституцією та законами України, тим часом як питання, що входять до виключної компетенції, підлягають розгляду лише на пленарних засіданнях рад [69].

У наукових дослідженнях розглядають два основні методи розподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування. «Перший метод

передбачає визначення виключних повноважень територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, та виключних повноважень ради як представницького органу територіальної громади. При цьому перелік питань, що вирішуються громадою на місцевому референдумі чи радою на її пленарних засіданнях, чітко визначається в законі. За цим методом, принцип пріоритету повноважень територіальної громади перед повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також ради відносно її виконавчих органів, є діючим. Суть цього принципу полягає в тому, що територіальна громада має потенціал для розгляду та вирішення будь-якого питання, що входить до відання місцевого самоврядування. Аналогічно, рада має повноваження вирішувати всі питання, за винятком тих, які належать до виключних повноважень територіальної громади. Щодо виконавчих органів ради, вони мають право вирішувати будь-які питання, що входять до відання місцевого самоврядування, за винятком тих, які підпадають під виключну компетенцію територіальної громади та ради.

Другий метод розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування передбачає збереження пріоритету повноважень територіальної громади відносно органів місцевого самоврядування, проте повноваження рад визначаються окремо від повноважень їхніх виконавчих комітетів. За цим методом, ради не мають права розглядати та вирішувати на своїх пленарних засіданнях питання, що входять до компетенції їхніх виконавчих органів. Як вказує М. Корнієнко, цей метод розподілу повноважень між сільськими, селищними, міськими радами та їхніми виконавчими органами відображений в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [58].

Щодо поточної моделі розподілу повноважень у системі місцевого самоврядування в Україні, В. Борденюк вказує на те, що «обмеження лише тими питаннями, які прямо визначені Конституцією та законами України, для сільських, селищних і міських рад послаблює роль представницьких органів у механізмі місцевого самоврядування. Це підтверджується існуванням поділу компетенції рад на загальну і виключну [21].

До виключної компетенції входять питання, що вирішуються відповідними радами виключно на їхніх пленарних засіданнях. До загальної компетенції також входять питання, які ради можуть передавати виконавчим органам і голові територіальної громади. Наприклад, згідно закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «сільські, селищні, міські голови можуть здійснювати інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не входять до виключних повноважень ради або не передані радою виконавчим органам. Це створює передумови для того, щоб виконавчі органи заміщували ради у вирішенні питань місцевого значення. Послаблення ролі сільських, селищних і міських рад у реалізації механізму місцевого самоврядування виявляється також в тому, що серед виключних повноважень цих рад частка тих, які стосуються безпосередньо вирішення питань місцевого значення, є досить невеликою. Крім того, згідно закону «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеві ради можуть передавати власні повноваження обласним та районним радам, котрі представляють інтереси територіальних громад в межах повноважень, котрі визначено Конституцією та законами України, окрім того, повноважень, що передані їм відповідними радами. Наприклад, згідно цього закону, районні та обласні ради можуть вирішувати питання про об'єкти комунальної власності, які перебувають в управлінні районних та обласних рад, за дорученням місцевих рад» [77].

Таким чином, повноваження місцевого самоврядування визначаються Конституцією та законами України, а також іншими правовими актами, і включають права та обов'язки територіальних громад та органів місцевого самоврядування у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування. Згідно з Європейською хартією про місцеве самоврядування, ключові повноваження місцевого самоврядування закріплюються в Конституції або законах.

У відповідності до змісту Конституції України, система територіальних громад та їх створених органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є

просторовою основою для організації та функціонування не лише органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади.

Зауваживши, що при ухваленні Конституції України 28 червня 1996 року створені умови для закріплення стабільного конституційного порядку, дослідники вбачають можливість побудови демократичної, гнучкої та ефективної системи управління під час адміністративної реформи. Ця система ґрунтується на принципах децентралізації державної влади та відзначається великим підвищенням ролі місцевого самоврядування у вирішенні як місцевих, так і національних питань. У концептуальному плані така система управління передбачає:

– «Здійснення в практиці державного будівництва принципів територіальної організації влади, які визначені Конституцією України. Ці принципи включають комбінацію методів прямого державного управління на регіональному рівні (область) та повного розвитку місцевого самоврядування на нижчому територіальному рівні (село, селище, місто). У віддаленій перспективі передбачається розширення місцевого самоврядування через перерозподіл предметів відання та повноважень між відповідними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також на субрегіональному рівні (район).

– Об'єднання аспектів адміністративної та муніципальної реформ для підвищення ефективності механізму надання громадянам державних і муніципальних послуг і поліпшення їх якості.

– Встановлення та утвердження територіальних громад (комуналітетів) як основних суб'єктів місцевого самоврядування.

– Забезпечення політико-правового, кадрового, фінансового, матеріального, організаційного та інформаційного супроводу завдань, функцій і повноважень, що реалізуються у сфері місцевого самоврядування» [50].

– «Ретельного законодавчого визначення сфер компетенції органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, а також беззаперечного дотримання такого розмежування на практиці за допомогою створення системи

належних правових гарантій місцевого самоврядування, що включає в себе встановлення адміністративної юстиції в Україні.

– Введення самостійного інституту муніципальної служби (роботи в органах місцевого самоврядування) і налагодження чітких відносин між різними формами публічної служби.

– Правового та організаційного супроводження формування матеріальних і фінансових основ місцевого самоврядування, базуючись на чіткому визначенні статусу комунальної власності, внутрішніх і зовнішніх джерелах формування місцевих бюджетів і позабюджетних коштів місцевого самоврядування. Забезпечення самостійності місцевих бюджетів та розробка механізму фінансового вирівнювання для гарантування мінімальних соціальних стандартів на всій території країни.

– Створення механізму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та впровадження муніципальної реформи.

– Стимулювання локальної нормотворчості та впровадження статутів територіальних громад» [50].

У подальшому, розвиток місцевого самоврядування можна забезпечити шляхом вдосконалення нормативно-правових основ, регулюючи питання організації та функціонування органів місцевого самоврядування. Самоврядування, подібно до незалежності, не можна реалізувати лише за допомогою наказів, декретів чи законів. Для підвищення ефективності впливу на соціально-економічний розвиток, важливо створити сучасну систему державного управління, орієнтовану на регіональний розвиток та спрямовану на підвищення ефективності виконання обов'язків об'єднаними територіальними громадами. Однією з ключових задач є розвиток сучасної системи місцевого самоврядування. Життєвий рівень населення напряму залежить від комунікації між органами місцевого самоврядування та центральною владою. Таким чином, основним вектором діяльності органів місцевого самоврядування повинно бути задоволення потреб людини в економічному, соціальному та політичному відношенні.

Отже, повноваження місцевого самоврядування визначаються Конституцією та законами України, а також іншими правовими актами, і включають права та обов'язки територіальних громад та органів місцевого самоврядування у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування. Згідно з Європейською хартією про місцеве самоврядування, ключові повноваження місцевого самоврядування закріплюються в Конституції або законах. У відповідності до змісту Конституції України, система територіальних громад та їх створених органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є просторовою основою для організації та функціонування не лише органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади. Згідно з положеннями Європейської хартії, місцеве самоврядування є не лише правом, а й реальною здатністю органів місцевого самоврядування регулювати значну частину державних справ, керуючись законами, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Європейська хартія місцевого самоврядування є складовою законодавства України.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

2.1. Європейський досвід місцевого самоврядування (на прикладі Франції та Польщі)

З розвитком незалежності України перед органами місцевого самоврядування виникають нові виклики і завдання. Відсутність усвідомлення необхідності комплексного підходу до реформування місцевого самоврядування протягом тривалого часу ускладнює забезпечення його достатнього рівня функціонування та розвитку. Ряд соціально-економічних, політичних та інших факторів і передумов не сприяють його оновленню, а іноді навіть зривають спроби його реформування. Можна погодитися з твердженням, що «подібна перехідна модель місцевого самоврядування є характерною для країн, які тільки починають формувати демократичну державну та правову системи» [29]. Але досвід європейських країн, зокрема Франції і Польщі, свідчить - місцеве самоврядування може бути ефективним та дієвим інструментом здійснення публічної влади на місцях.

На початку XIX століття розпочалася інтенсивна реформа системи місцевого самоврядування у Франції, яка тривала протягом останніх двох століть. У результаті цих змін відбувся перерозподіл функцій між центральними та місцевими органами влади, амплітуда повноважень префекта була зменшена, автономність місцевої влади значно зросла, що в свою чергу призвело до підвищення рівня відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Зможемо визнати, що Франції вдалося успішно впровадити децентралізацію влади та надати провінціям більшу автономію.

«Франція є ілюстративним прикладом континентальної моделі місцевого самоврядування, яка включає поєднання місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцевому рівні), виборності та призначення, обмеженої автономії місцевого самоврядування та присутності спеціальних державних представників на місцях, які контролюють діяльність органів місцевого самоврядування. Ця модель передбачає певні обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику централізацію та підконтрольність системи управління, враховуючи, що французьке місцеве управління завжди відзначалося жорсткою ієрархією та підпорядкованістю центральній владі» [72, с. 13].

Сучасне законодавство Франції повністю охоплює всі аспекти, пов'язані з організацією та функціонуванням місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіальної структури. «Правові норми, які регулюють місцеве самоврядування Франції, закріплені в Конституції Республіки, Загальному кодексі адміністративно-територіальних утворень, Адміністративному кодексі Франції і Кодексі комун. Фінансова незалежність громад є важливою умовою для прогресу місцевого самоврядування, і тому місцеві органи використовують місцеві фінансові ресурси, що формуються через податки і збори. О. Фролов відзначає, що в економічному плані комунальна власність становить основу місцевого самоврядування в Франції, а фінансовою підставою є місцеві податки й збори, державні субсидії, кредити та субвенції, а також участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах» [16].

«Система місцевих органів у Франції ґрунтується на адміністративно-територіальному поділі, який був суттєво модернізований у 80-ті роки минулого століття завдяки прийняттю законів про децентралізацію. Адміністративно-територіальна структура Франції складається з комун, кантонів, округів, департаментів і регіонів, де кожен рівень має свої особливості. Комуни, кантони, і округи функціонують як адміністративні одиниці без виборних органів, але з визначеними адміністративними

функціями. Супрефект управляє округами, призначаючись зверху. Кантони є історико-географічними одиницями, використовуваними як виборчі округи для рад департаментів. Регіони, департаменти та комуни є територіальними самоврядними колективами, обладнаними виборними органами самоврядування. Традиційною базовою адміністративно-територіальною одиницею у Франції був департамент. З 1965 року в метрополії їх кількість становила 96, включаючи Париж. Однак для вирішення актуальних економічних і соціальних завдань департамент виявився менш ефективним і недостатньо потужним, що призвело до прийняття Закону про децентралізацію 2 березня 1982 року. Згідно з цим законом метрополію було поділено на 22 регіони (області), які охоплюють декілька департаментів (від 3 до 5)» [27].

«Регіон став ключовою територіальною одиницею, в межах якої реалізуються стратегічні економічні та соціальні програми. Департамент у Франції представляє другий за важливістю рівень адміністративно-територіальної структури. У відміну від комуни, на цьому рівні функціонують два паралельні органи влади: Генеральна рада, що відіграє роль органу самоврядування, та префект - як орган державної влади. Генеральна рада формується через загальні прями та вільні вибори, які проводяться в кантонах за мажоритарною системою у два тури. Термін повноважень депутата Генеральної ради становить 6 років, і для забезпечення стабільності її політики вибори проводяться кожні три роки, обираючи одну третину ради» [27].

На рівні департаменту функціонує місцева державна адміністрація, якою керує префект. «Правовий статус префекта характеризується як найвищий в ієрархії серед посадових осіб департаменту. Він реалізує урядову політику, веде контроль за дотриманням нормативних актів центральної влади в департаменті і має право використовувати поліцейські сили для забезпечення порядку. Таким чином, префект, хоча належить до центральної влади, має широкі повноваження для прийняття рішень, пов'язаних із реалізацією державної політики у відповідному регіоні, і одночасно відіграє роль у виконанні окремих функцій місцевого самоврядування» [30].

«Після Великої французької революції та громадянської війни, з метою уникнення можливих негативних наслідків у країні, питання стосовно формування адміністративно-територіальних одиниць, що перевищують за розміром департамент, не розглядалося взагалі. Проте із розвитком держави та появою проблем на рівні регіонів невеликі та малопотужні департаменти втратили свою актуальність як основні територіальні утворення. Це послужило причиною прийняття 2 березня 1982 р. у Франції Закону «Про децентралізацію», відповідно до якого метрополію було поділено на 22 регіони, кожен з яких включає кілька департаментів. Отже, регіон став основним територіальним утворенням Франції та переважно відповідає за координацію робіт та інтересів комун і департаментів у виконанні найбільш важливих для регіону спільних проєктів» [42].

Керуючим представницьким органом регіону є регіональна рада, представники якої обираються загальними і прямими виборами за пропорційною виборчою системою. «Основним нормативно-правовим актом, що регулює повноваження регіонів, є Загальний кодекс територіальних громад. Відповідно до Загального Кодексу територіальних громад, регіональна рада вирішує всі питання локального значення на своїх засіданнях. До основних компетенцій цих рад входить затвердження регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку, та нагляд за роботою регіональних органів і структур» [12].

У регіонах є власний бюджет, вони розробляють власні плани економічного та соціального розвитку, а також займаються благоустроєм території і розвитком інфраструктури. Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів за пропорційною системою. Рада вибирає голову, який одночасно виконує функції виконавчого органу регіону. Повноваження голови досить широкі, включаючи «підготовку проєктів рішень регіональної ради, у тому числі бюджету, скликання засідань ради, виконання прийнятих рішень, управління фінансовими ресурсами регіону, керівництво роботою регіональних

служб, та адміністративне управління персоналом адміністративних органів регіону, включаючи призначення працівників та застосування адміністративних стягнень» [62].

Контроль за законністю рішень регіональної ради покладено на регіонального префекта. «Рішення регіональної ради підлягають поданню комісару республіки до набуття ними законної сили. Якщо комісар республіки вбачає неправомірність такого рішення за формою чи суттю, він передає його для розгляду адміністративному суду, який вирішує його законність або незаконність. Також регіональний префект контролює законність рішень голови регіональної ради. Суттєві рішення голови, зокрема ті, що мають нормативний характер, повинні бути передані префекту до їх вступу в силу. Регіональний префект, який залишається префектом головного департаменту округу, реалізує роль представника держави в регіоні та департаменті. Він є безпосереднім представником президента та уряду Франції в регіоні і втілює в собі представника всіх центральних органів державної виконавчої влади» [45].

Регіональний префект не лише має функції контролю та представництва, але й володіє достатньою компетенцією для вирішення суспільно-економічних питань та територіального організаційного розвитку всього регіону. Він впроваджує державну політику на рівні регіону та відіграє ключову роль у стратегічному плануванні розвитку та розподілі державних інвестицій, що надходять в регіон або мають державний компонент.

«Організаційним і позитивним аспектом у житті регіону є можливість узгодженого розподілу компетенційних служб між головою регіональної ради та префектом. Це дозволяє уникнути дублювання робіт і зменшити ймовірність конфліктів між префектом і головою ради. Оскільки префект представляє усіх міністрів у регіоні, він володіє значущими повноваженнями щодо безпосереднього керівництва місцевими службами центральних міністерств і відомств» [28]. Таким чином, префект може отримувати повноваження, які міністри бажають делегувати органам центральної державної адміністрації на

регіональному рівні, забезпечуючи йому практичної здатності ухвалювати рішення від імені держави в регіоні.

«Основною територіальною одиницею в Франції вважається комуна, що є базовою адміністративно-територіальною одиницею, за винятком таких міст, як Париж, Марсель і Ліон. Муніципальні ради виступають як місцеві органи влади у комуні, а їхнім головою є мер, обраний депутатами. Мер виконує подвійну роль – представника держави та голови виконавчого органу мерії. Він представляє комуна у відносинах з іншими органами та державою, має право укладати угоди, виконувати делеговані повноваження ради, керувати муніципальними службами та видавати дозволи на будівництво. Комуна – це практично єдина територіальна одиниця Франції, де немає окремого самостійного органу державної влади. Повноваження мера охоплюють муніципальні функції та функції державної влади» [40].

Згідно з Загальним кодексом, муніципальна рада регулює справи комуни через обговорення (наради). Будь-яке питання, що стосується компетенції комуни, автоматично вирішується муніципальною радою, якщо законодавство не передбачає спеціального права мера вирішувати це питання. Компетенції муніципальної ради включають:

- «фінансові повноваження, такі як ухвалення бюджету, встановлення розмірів комунальних податків, вирішення питань щодо необхідності залучення позик та схвалення звітів про використання бюджетних коштів;
- повноваження в галузі громадських служб, зокрема право ради створювати чи ліквідувати громадські служби комуни, з обмеженням у самостійності; рада також може надавати допомогу як комунальним, так і приватним підприємствам;
- повноваження стосовно майна комуни, яке поділяється на громадське, призначене виключно для громадського користування, та приватне, яким комуна розпоряджається як приватний власник (луки, ліси, будівлі і т. д.); громадське майно невідчужуване; рада приймає рішення щодо купівлі, продажу, оренди майна та зарахування його до категорії громадського;

- повноваження в області облаштування території та міського будівництва, включаючи розробку та схвалення міжкомунальних планів облаштування територій, з обов'язковою участю центральної адміністрації, департаменту, округу та інших комун;
- кадрові повноваження, що дозволяють муніципальній раді приймати рішення щодо створення необхідних посад апарату управління комуною;
- консультативні повноваження, що передбачають висловлення думки муніципальної ради кожного разу, коли це вимагають закони чи регламенти, або за запитом представника держави в департаменті, до якого відноситься відповідна комуна; можливість відмови від висновку, за умови, що думка ради може бути проігнорована, і рішення може бути ухвалено, незважаючи на відсутність висновку» [24].

Значна автономія комун та відсутність урядових призначень в певній мірі компенсуються суворим адміністративним контролем, яким уряд керує через префектів регіонів і департаментів. Ці посадовці мають повноваження припиняти виконання незаконних рішень муніципальних рад. Важливим аспектом є той факт, що держава контролює та гарантує здатність муніципальної ради ухвалювати рішення. Наприклад, якщо рада не може прийняти рішення через внутрішні конфлікти, її може ліквідувати декрет президента Франції, ухвалений на засіданні Ради міністрів Франції. У такому випадку префект призначає делегацію представників для тимчасового прийняття адміністративних актів, а протягом двох місяців оголошуються нові вибори [70].

Як відзначає А. Маринів, «досвід змін у правовому статусі префекта, пов'язаних із децентралізацією у Франції, може стати корисним і для України, особливо щодо трансформації чи можливої ліквідації районних та обласних державних адміністрацій. Оскільки влада передається територіальним громадам області та району, виникає питання про присутність представників держави на відповідних рівнях територіальної влади» [18].

При розгляді органів місцевого самоврядування у Франції важливо зауважити, що багато дослідників вбачає користь у досвіді Франції у сфері місцевого управління для України. Франція, не застосовуючи примусового зменшення кількості комун, створила умови для добровільних процесів об'єднання та активно сприяла їхній організації для досягнення ефективного управління. Також позитивним є те, що реформування місцевої влади у Франції відбувалося етапами та комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації із супроводом росту компетенцій місцевого самоврядування та збільшенням фінансових ресурсів комун є важливим етапом цього процесу.

Вивчення моделі місцевого самоврядування у Франційській Республіці дає підставу вважати, що нещодавно ця країна була однією з найбільш централізованих у Європі. Це виявлялося у високому рівні контролю з боку центральної влади за місцевим самоврядуванням, систематичному адміністративному нагляді за його функціонуванням та використанні різноманітних інструментів впливу на прийняття рішень на місцевому рівні. Реформи, започатковані у Франції в 80-х роках минулого століття, призвели не лише до збалансованого функціонування місцевих органів влади та обмеження контролю з центру над місцевими питаннями, але й до підвищення рівня участі населення у житті своїх регіонів. Важливим є той факт, що держава враховує думку представників громадськості на місцях, досягаючи консенсусу між центральними органами влади, місцевими керівниками та науковцями щодо оптимальної моделі децентралізації влади. Зокрема, слід відзначити, що реформи впроваджувалися поетапно та системно, спрямовуючись на мінімізацію негативних наслідків, пов'язаних з будь-якими змінами в організації державного та місцевого управління.

Польща. Деякі з поточних проблем місцевого самоврядування в Україні були швидко та успішно вирішені в Польщі. «Починаючи з перших вільних виборів 27 травня 1990 року, Польща взяла курс на повне реформування органів місцевого самоврядування, децентралізацію та створення умов для

прямого демократичного впливу громадян. На той момент у провідних фахівців цієї країни у сфері місцевого самоврядування виникла потреба у створенні ефективної та дієвої системно-структурної організації. За допомогою публічного діалогу, в якому брали участь представники державних установ, провідні вчені, представники бізнесу та громадяни, були вирішені питання перетворення найнижчого рівня в системі місцевого самоврядування (гміни), створення робочих груп для розробки нових законів, які регулюють відносини в сфері місцевого самоврядування, та розпочата підготовка до перших демократичних виборів до місцевих рад» [4]. Ці результати потрапили у рекомендації, на основі яких комісія Сенату розробила ряд пропозицій, включаючи надання власності органам місцевого самоврядування, встановлення шляхів фінансування реформованих органів, закріплення прав на незалежність від центральної влади та політичних партій, можливість захищати права у суді та інші.

«Становлення системи місцевого самоврядування в Польській Республіці визначалося особливістю політичної трансформації країни. Основними рисами цього процесу були перехід від авторитарного управління до демократичного, від номенклатурного контролю до політичного плюралізму, з монополії однієї партії до багатопартійності, від домінування партійних органів і їх апаратів до влади державних органів та їх адміністрації, перехід від командного типу економіки до ринкового механізму, і від монополії адміністративної влади до реалізації територіального самоврядування» [51].

Процес перетворення системи місцевого самоврядування у Республіці Польща можна розглядати у два періоди:

- з 1990 по 1998 роки;
- з 1999 року і до наших днів.

Перший етап можна охарактеризувати як «фазу інституціоналізації, під час якої відбувалося становлення нормативної бази, вдосконалення територіальних структур, формування організаційних моделей, а також

закріплення законодавчо основних принципів взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування» [20].

«Інституційний розвиток місцевого самоврядування розпочався з перегляду Конституції 29 грудня 1989 року, коли польська влада відхилила модель комуністичного режиму і проголосила принципи демократії, верховенства права та громадянських свобод. Зокрема, важливим аспектом стало впровадження принципу широкого територіального самоуправління. Ще однією ключовою зміною було розділення влади на три гілки, що є фундаментальним аспектом демократичної держави. Цей вертикальний поділ влади передбачав розподіл компетенцій між однотипними органами, які діяли на різних рівнях територіальної організації держави, і встановлював певні правила взаємодії між ними» [42]. Таким чином, відмова від комуністичних принципів та повернення до принципу поділу влади обумовили необхідність реформування системи влади на місцевому рівні. Цей розподіл також передбачав утворення представницьких органів на територіальних рівнях. У зв'язку з цим також змінилася назва держави з Польської Народної Республіки на Республіку Польща (РП).

У ранній стадії демократизації польської держави основною пріоритетністю реформ місцевого самоврядування було врахування того факту, що радянська модель розглядалася як невід'ємна частина комуністичного режиму. Отже, ключовий напрямок реформ полягав у перетворенні основних організаційних принципів відповідно до демократичних стандартів:

- демократичний централізм уступав місце принципу децентралізації управління;
- формальні вибори заміщувалися принципом плюралізму;
- принципи ієрархії та супідрядності змінювалися на принцип координації.

«Характерним аспектом самоврядування стало утворення місцевого управління, яке відповідає за конкретну одиницю — гміну, відокремлену від влади національного рівня. Жителі гміни отримали можливість формувати

територіальну спільноту на основі місця проживання. Головним органом гміни стала рада, формована через вибори» [7].

Запровадженням місцевого самоврядування на рівні гміни було припинено п'ять монополій комуністичної держави. «Першою була ліквідація політичної монополії: вільні вибори в муніципалітети перешкождали призначенню кандидатів верхівкою партії. Утворення місцевого уряду дозволило визначити сферу повноважень і завдань, які не підлягали втручання центральних органів, що призвело до зняття монополії комуністичної держави на державну владу. Скасування монополії на власність стало можливим, коли єдина державна власність була замінена комунальною - громадською. Щодо фінансової монополії, державні витрати на бюджет місцевих рад були замінені бюджетом територіальної одиниці, яка також стала господарською одиницею. Також була знята монополія адміністрації. Після введення виконавчих органів на рівні громад відбувся розподіл працівників на тих, хто працює в органах державної адміністрації, і тих, хто здійснює свою діяльність у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування» [26].

До ключових рис місцевого самоврядування в Польщі можна віднести введення триступеневого територіального поділу з 1 січня 1999 року: воєводство, повіт, і гміна. «На цей момент припадає 16380 повітів, 66 міст з правами повіту та 2479 гмін. Кожен рівень місцевого самоврядування регулюється відповідним законом: «Про гмінне самоврядування», «Про самоврядування повітів», та «Про адміністративний уряд у регіоні». Законодавче впровадження місцевого самоврядування відбувалося етапно: від нижчого до вищого рівнів, керуючись принципами повсюдності місцевого самоврядування та субсидіарності. Органи управління формуються на кожному рівні. Так, радою гміни керує рада гміни, повітом - рада повіту, а воєводством - сеймік. Термін повноважень цих органів становить 4 роки» [33].

«Виконавчим органом сейміку (регіонального парламенту, що складається з 30-33 членів) є управління під керівництвом маршала воєводства. Маршал обирається із числа радників сейміку. Основне завдання воєводського

самоврядування — ведення своєї політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участь у вирішенні завдань держави в цілому. Найважливішою функцією є укладання контрактів регіонів з урядом, що забезпечує бюджети воєводства фінансовими потоками. Незалежно від регіону, діє воєвода (подібно до посади префекта), який призначається Прем'єр-міністром. Він представляє уряд на місцях, відповідає за порядок у воєводстві та звітує перед Радою Міністрів. Обов'язки воєводи включають контроль за законністю діяльності гмін (заохочення до перегляду рішень або звернення до суду), повітів та воєводств, урядової адміністрації, поліції, пожежної охорони, санітарно-епідеміологічної інспекції» [62].

«Польське законодавство чітко визначає сферу компетенції гмін, що охоплює громадські послуги, які може надавати самостійно дана територіальна організація. До цих послуг входять водопостачання, будівництво та утримання місцевих доріг, дошкільна і шкільна освіта, утримання дитячих садків, забезпечення громадського порядку та інші. Поміж «власних» обов'язків гміни також виконують «делеговані» державними органами (реєстрація народження та шлюбів). Для їх реалізації використовуються різні фінансові джерела, такі як власні доходи, відсотки від центральних податків, загальні та спеціальні дотації» [5].

Ефективність виконання цих функцій значною мірою залежить від кадрового складу самоврядного органу. «Забезпечення професійними працівниками на базовому рівні в РП стало можливим завдяки кадровій децентралізації - «переміщенню» чиновників з рівня повітів, де державні виконавчі органи були ліквідовані, на рівень гмін. Це сприяло реальному втіленню принципу субсидіарності: наближення влади до суспільства, що значно покращило якість надання муніципальних послуг та посиліло відповідальність чиновників перед населенням» [39]. На території гміни передбачено функціонування як законодавчих, так і виконавчих структур. Основним представницьким політико-правовим органом гміни є рада гміни, яка

зосереджує основні повноваження на схваленні бюджету, стратегій (програм) розвитку, розпорядженні майном та інші аспекти.

Воєводство є найбільшою територіальною одиницею самоврядування та регіональною громадською спільнотою, яку формують жителі даного воєводства відповідно до закону. Згідно зі статтею 4 закону Про воєводське самоврядування, «сфера впливу воєводства не порушує незалежність повіту та гміни, і його органи самоврядування не є контрольними або наглядовими органами над ними» [27]. Сеймик, який формується через вибори, виступає законодавчим органом воєводства. Його основні принципи включають всезагальність, рівність, безпосередність, таємність голосування, свободу вибору, періодичність і принцип альтернативності.

«Функції виконавчого органу на рівні воєводства виконує воєводська рада, що складається з маршалка воєводства, обраного сеймиком серед його депутатів, заступників маршалка та членів правління, які обираються сеймиком за пропозицією маршалка» [13].

Головною метою самоврядування на рівні воєводства є сприяння розвитку регіону, зокрема економічного, зорієнтованого на підвищення рівня життя мешканців. Якщо для гмін і повітів головним фокусом є індивід, то для воєводства — це підприємницькі та аналогічні структури. Самоврядні органи регіонального рівня ставлять перед собою завдання розробити стратегію всебічного розвитку воєводства, а воєводські програми виступають формою її впровадження.

«Загальними рисами усіх трьох рівнів місцевого самоврядування в РП є наступні:

- голова очолює раду гміни, повіту або воєводства і обирається із депутатів шляхом голосування більшістю голосів. Його основні обов'язки включають скликання рад і організацію процесу голосування;

- депутати рад на всіх рівнях беруть участь у сесійних засіданнях та комісіях (постійних та тимчасових), більшість яких має галузевий характер. Робота комісій, їх функції, особовий склад, внутрішня організація і порядок

роботи визначаються статутом ради — основним регуляційним документом, який доповнює положення законів. Обов'язковою для рад на всіх рівнях місцевого самоврядування є наявність ревізійної комісії, яка відповідає за контроль за виконавчим органом та організаційними і допоміжними одиницями (у випадку гмін);

– законодавчі органи на всіх рівнях місцевого самоврядування, а також війти (мери, бурмістри, президенти), обираються на чотирирічний термін» [59].

Місцеве самоврядування виявляє свою активність через різноманітні форми, які визначаються нормами, закладеними у стратегії розвитку регіонів Польщі. «В основному ця активність реалізується через наступні напрями: підтримка приватного сектору, ефективне використання місцевих ресурсів і можливостей, створення нових робочих місць, ефективне управління місцевими фінансами» [52]. З метою стимулювання розвитку адміністративно-територіальних одиниць, органи місцевого самоврядування використовують різноманітні засоби та ресурси, щоб досягти визначених цілей. Вибір конкретних інструментів залежить від швидкості їхньої дії, строків отримання результатів та легкості в їхньому використанні. Таким чином, характер таких інструментів може бути дуже різноманітним.

«Невід'ємною частиною функціонування місцевого самоврядування є сприяння розвитку демократичних процесів. Різні форми безпосередньої демократії, такі як вибори, референдуми, консультації з громадськістю, громадські ініціативи і т.д., працюють та регулюються незалежно одна від одної. Деякі з них, такі як вибори та референдуми, функціонують поза межами місцевого самоврядування. Водночас жодна з цих форм безпосередньої демократії не вичерпує якісні та кількісні характеристики місцевого самоврядування. Для його одиниць важливою є не пряма, а представницька форма безпосередньої демократії» [23].

Взагалі, адміністративно-територіальна реформа в Польщі призвела до формування багаторівневого управління, яке є характерним для ЄС. Елементами цієї структури тепер є гміна, повіт і воєводство. Тривалість

реформи (понад 15 років) пояснюється бажанням польських реформаторів не просто якнайшвидше надати широкі повноваження самоврядним органам, але створити умови, при яких ці органи могли б успішно виконувати свої функції. Глобальними цілями відновлення місцевого самоврядування в РП були: зближення влади з громадянами; створення максимально прозорого механізму адміністративних процесів, включаючи прийняття рішень в структурах влади, які були б доступні та відкриті.

Особливість всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що її рівні будувалися на принципі доповнення, а не заміщення. Іншими словами, кожен наступний рівень самоврядування виконує лише ті функції, які не може виконувати рівень нижче. «У формуванні цих рівнів лежать чіткі та зрозумілі критерії розподілу територій, функцій і відповідальності. Основними принципами адміністративно-територіальної реформи Республіки Польща є: децентралізація державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, введення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відновлення муніципальних юридичних осіб і прав власності, обмеження втручання держави в місцеві справи, та створення стійкої та контрольованої системи виділення коштів загальнодержавного бюджету до місцевих бюджетів [10].

Базуючись на проведеному аналізі можна відмітити ключові перспективні напрями розвитку інституційної та функціональної організації місцевого самоврядування в Україні:

- 1) Подальший процес децентралізації влади, включаючи чітке розмежування повноважень між різними самоврядними рівнями на засадах повсюдності місцевого самоврядування та його організаційної, правової і фінансової спроможності.

- 2) Забезпечення незалежного самоврядування на рівні областей та районів, включаючи створення власних виконавчих органів для реалізації прийнятих рішень.

3) Перегляд концепції місцевих державних адміністрацій з метою зменшення впливу держави на місцеву політику.

4) Підвищення рівня відповідальності посадових осіб та органів місцевого самоврядування загалом перед територіальними громадами та створення можливості для реального впливу громади на припинення депутатських повноважень у осіб, котрі негативно впливають на функціонування місцевого самоврядування [34].

Отже, підбиваючи підсумки, можна відзначити деяку схожість в організації, функціонуванні, розвитку та оптимізації функціонування місцевого самоврядування Франції та Польщі. Наприклад, це включає державний нагляд за законністю роботою органів місцевого самоврядування, системні тенденції інституційної, функціональної, територіальної і фінансової децентралізації, а також інші аспекти. Реформування місцевої влади у Франції відбувалося етапами та комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації із супроводом росту компетенцій місцевого самоврядування та збільшенням фінансових ресурсів комун є важливим етапом цього процесу, держава враховує думку представників громадськості на місцях, досягаючи консенсусу між центральними органами влади, місцевими керівниками та науковцями щодо оптимальної моделі децентралізації влади. Реформи впроваджувалися поетапно та системно, спрямовуючись на мінімізацію негативних наслідків, пов'язаних з будь-якими змінами в організації державного та місцевого управління.

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі призвела до формування багаторівневого управління, яке є характерним для ЄС. Елементами цієї структури тепер є гміна, повіт і воєводство. Тривалість реформи - понад 15 років. Глобальними цілями відновлення місцевого самоврядування в РП були: зближення влади з громадянами; створення максимально прозорого механізму адміністративних процесів, включаючи прийняття рішень в структурах влади, які були б доступні та відкриті. Водночас, з огляду на характеристики, такі як історичний розвиток,

національні, географічні, культурні особливості та традиції, адміністративно-територіальний поділ і т.д., на нашу думку, Польща демонструє більшу близькість до України.

2.2. Європейські стандарти інституційного розвитку місцевого самоврядування

Міжнародні стандарти визначаються міжнародно-правовими нормами, що регулюють різні аспекти місцевого самоврядування. Ці норми встановлюються на рівні міжнародних, міждержавних органів та організацій. Прикладами таких органів є Всесвітній союз органів місцевого самоврядування та Комітет регіонів Європейського Союзу, а також інституції Ради Європи, такі як Парламентська Асамблея та Комітет міністрів. Ці міжнародні органи розробляють та приймають різноманітні документи правового характеру, такі як хартії, декларації, конвенції, резолюції та рекомендації. Ці документи обов'язкові для додержання та виконання країнами-учасницями.

Міжнародні правові стандарти визначають засади регулювання різних правовідносин у межах міжнародного права, охоплюючи різні «внутрішні» правові сфери. Ці стандарти виступають як мінімальні правові вимоги, сформульовані достатньо загально, і є принципами правового регулювання у відповідних сферах суспільного життя. Початком та джерелом формування міжнародних правових стандартів у різних сферах є міжнародні стандарти у галузі прав людини. Проте ці стандарти сьогодні виходять за межі прав людини, зачіпаючи різні галузі права та правових інститутів у національних системах права, такі як виборче право, політичні партії, судочинство та процесуальне право, а також місцеве самоврядування [35].

Вивчення міжнародних правових стандартів у конкретній сфері передбачає не лише розкриття їхнього змісту, але й аналіз їхніх джерел (актів міжнародного права) та їхньої правової природи, а також класифікацію цих

стандартів. Найбільш очевидним є поділ масиву міжнародних стандартів на універсальні (глобальні, призначені для всіх держав світу) та регіональні (спрямовані на держави певного географічного регіону). Зокрема, європейські міжнародні правові стандарти мають велике значення для України, оскільки вони найбільш адаптовані до національних систем права країн Європи.

Правова природа і вплив міжнародних стандартів на регулювання відповідних правовідносин значно залежать від типу міжнародно-правових актів, якими вони встановлені. Ці стандарти можуть бути визначені як у міжнародних (багатосторонніх) договорах, так і в актах міжнародних міжурядових організацій, таких як резолюції, рекомендації, декларації, коментарі та рішення (правові позиції) міжнародних судових установ.

«Залежно від правової природи джерел існують дві категорії правових стандартів: зобов'язальні та рекомендаційні («авторитетні»). Зобов'язальні міжнародно-правові стандарти закріплені у багатосторонніх міжнародних договорах і обов'язкові для дотримання державами-учасниками відповідного договору. Проте наряду з міжнародними договорами існує ряд міжнародних документів, що містять певні правові стандарти, але формально не є зобов'язальними, як це характерно для договорів. Це в основному акти міжнародних міжурядових організацій, які, формально, з точки зору міжнародного права, є рекомендаційними або мають політичний характер» [23]. Положення, визначені такими актами, часто відносять до «м'якого права». Завдяки високому авторитету відповідних міжнародних організацій навколо таких актів формується атмосфера «спонукання» до їх дотримання державами-учасниками цих організацій, іноді набуваючи форми односторонніх зобов'язань держав-членів внаслідок вимог статутів цих організацій.

Проблема вдосконалення правового регулювання розвитку місцевої демократії виникла в контексті завершального етапу політичної модернізації України та інтеграції в європейську спільноту. «Це вимагало оптимізації децентралізації публічної влади на місцях. Міжнародно-правові стандарти місцевої демократії є основою для подальшого розвитку конституційного

процесу децентралізації влади та демократизації врядування в Україні. Важливі документи, які складають основу децентралізації місцевого самоврядування в Україні, включають Всесвітню декларацію місцевого самоврядування від 25.09.1095 р. та Європейську хартію місцевого самоврядування від 15.10.1985 р.»[35].

Основні принципи децентралізації публічної влади, які визначені у міжнародно-правових стандартах, включають відмову від централізації влади, формування спроможного місцевого самоврядування, ефективну систему територіальної організації влади, реалізацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування та принципи субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності. Ці стандарти стають важливим кроком у розвитку місцевої демократії в Україні, сприяючи створенню ефективної системи управління та забезпеченню прав громадян на місцевому рівні.

Аналіз міжнародних правових стандартів, проведений на прикладі виборчих стандартів, вказує на існування характерної трирівневої структури в таких стандартах. Конкретно, стандарт виступає як принцип галузі права, сформульований достатньо абстрактно у зобов'язальному міжнародно-правовому акті. Цей принцип поєднується з загальноновизнаним викладом змісту та зразками заходів («належної практики») його реалізації, при цьому останні дві складові структури стандарту, як правило, викладені в акті м'якого права.

Аналогічні джерела і структура, хоча менш виразно, характерні і для міжнародних стандартів місцевого самоврядування. Наприклад, «Європейська хартія місцевого самоврядування, що є міжнародним договором, ратифікованим Україною, включає загальний виклад стандартів місцевого самоврядування для держав-членів Ради Європи. Положення Хартії пояснюються як щодо змісту цих стандартів, так і стосовно рекомендацій належної практики у Пояснювальній доповіді, прийнятій Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи» [28], що є актом м'якого права.

Розвиток європейських стандартів муніципальної демократії пов'язаний з транскордонним співробітництвом, застосуванням принципу субсидіарності,

участі омбудсманів на місцевому та регіональному рівнях у захисті прав громадян, фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, участі громадян у місцевому політичному житті, комунальною власністю відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, а також роллю неурядових організацій в системі місцевої та регіональної демократії.

«Наукова спільнота акцентує увагу на численних міжнародно-правових інструментах, які визначають стандарти місцевого самоврядування. Серед цих актів ключове значення має Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, яка нарікає на себе важливий документ у цьому контексті (разом з Додатковим протоколом 2009 року)» [37]. Давайте розглянемо головні аспекти стандартів місцевого самоврядування, сформульованих як принципи права, що керують відповідними правовідносинами, і зазначені у цьому визначальному документі.

«Стаття 2 Хартії оголошує «принцип місцевого самоврядування». Місцеве самоврядування виступає однією з форм реалізації влади народом (громадою), як формою місцевої демократії, що робить його об'єктом правового регулювання. Варто зазначити, що Хартія передбачає втілення місцевого самоврядування переважно через його органи. Розбіжність у визначенні суб'єкта місцевого самоврядування між англійською (local authorities) та французькою (collectivités locales) версіями Хартії, на яку іноді звертають увагу, повністю усувається другою частиною цієї статті, яка в обох випадках передбачає здійснення місцевого самоврядування «радами або зборами» (відповідно councils or assemblies та conseils ou assemblées). Стандарти та принципи, які визначають реалізацію місцевого самоврядування, виявляються в інших розділах Хартії; іноді це є т. зв. «неофіційні» принципи, що формулюються шляхом узагальнення звичайних правових норм» [45]. Зокрема, «зі змісту статті 3 Хартії випливають два ключові стандарти-принципи.

По-перше, вимога забезпечення, щоб місцеве самоврядування здійснювало управління суттєвою частиною публічних справ під власну

відповідальність в інтересах місцевого населення» [6], виражає принцип адміністративної автономії місцевого самоврядування. Це означає адміністративну незалежність від органів виконавчої влади держави та інших органів місцевого самоврядування. Зміст цього принципу включає три основні аспекти автономії місцевого самоврядування: компетенційний (повнота та виключність повноважень за статтею 4), організаційно-кадровий (самостійне визначення структури та підбір кадрів за статтею 6) та фінансовий (наявність власних адекватних фінансових ресурсів за статтею 9).

«Стаття 3 Хартії визначає функціонування місцевого самоврядування «в межах закону», що означає підпорядкування місцевого самоврядування загальним принципам законності. Оскільки принцип законності є частиною вимоги основоположного принципу верховенства права, і враховуючи, що верховенство права (разом із демократією та правами людини) є «опорою» Ради Європи, можна стверджувати, що принцип верховенства права є одним із стандартів - принципів місцевого самоврядування.

Стаття 4 Хартії вимагає, щоб публічні повноваження виконувалися переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином, що виражає ще один стандарт-принцип місцевого самоврядування - принцип субсидіарності. Згідно з Пояснювальною доповіддю, цей принцип вимагає децентралізації виконання державних обов'язків у міру здатності місцевих органів» [54].

«Стаття 5 Хартії суттєво передбачає територіальний принцип місцевого самоврядування, обмежуючи юрисдикцію органів місцевого самоврядування територіально. Згідно з цим принципом, зміни в таких межах повинні відбуватися після з'ясування думки відповідних місцевих громад», хоча, як зазначено у Пояснювальній доповіді, нереалістично очікувати, що місцеві спільноти матимуть право вето на такі зміни» [43].

Таким чином, стаття 8 Хартії, визначаючи умови і обмеження адміністративного нагляду держави за місцевим самоврядуванням, встановлює принцип пропорційності як вимогу до такого нагляду. Згідно з Пояснювальною

доповіддю, цей принцип передбачає використання методу, що найменше впливає на місцеву автономію і одночасно забезпечує досягнення бажаного результату.

Важливо відзначити, що частина друга статті 3 Хартії закріплює «п'ять основних принципів виборчого права для місцевих виборів, розширюючи область застосування цих міжнародних виборчих стандартів, які вже закріплені статтею 3 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод» [32]. Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює принципи адміністративної автономії, законності (в рамках принципу верховенства права), субсидіарності, територіальності, пропорційності (щодо адміністративного нагляду) та класичні принципи виборчого права як міжнародні стандарти місцевого самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування в Україні імплементує міжнародно-правові стандарти місцевої демократії, проте цей процес стикається із низкою негативних чинників:

«1. Зупинка розвитку. Розвиток місцевого самоврядування обмежився після прийняття Конституції та відповідних нормативно-правових актів. Територіальні громади мали обмежену матеріально-фінансову базу, що ускладнювало виконання ними повноважень.

2. Постійне зростання потреб суспільства. Розвиваючись, суспільство постійно збільшує свої потреби, що потребує постійного удосконалення системи місцевого самоврядування.

3. Невідповідність функціональної підтримки. Місцеве самоврядування не забезпечує необхідне життєве середовище для розвитку людини та надання якісних адміністративних та соціальних послуг.

4. Неefективність територіальної організації влади. Система територіальної організації влади не відповідає сучасному розвитку суспільства та потребує підвищення ефективності управління.

5. Дефекти територіальної організації влади. Наявність недоліків у адміністративно-територіальному устрої призвело до дефектів, таких як

відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня та конфліктні відносини між громадами.

6. Конфлікти між органами влади на місцях. Конфліктність відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади сприяє нестабільності в системі» [61].

Імплементация міжнародних стандартів у національне законодавство може вирішити ці проблеми і сприяти сталому розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Досліджуючи міжнародні аспекти децентралізації влади, науковці, зокрема Л. Козлова, К. Герасимюк, вказують на те, що «взаємодія між органами публічної влади, прийняттям управлінських рішень та стратегій реалізації державної політики, здійснюється не лише між ними, але і з іншими суб'єктами, такими як громадські та приватні організації» [8]. Цей підхід вказує на важливість визначення нових суб'єктів децентралізації публічної влади, таких як громадські організації та підприємства приватного сектору. Україна також повинна розглядати ці суб'єкти як нових учасників децентралізації, особливо в контексті державотворчої практики.

Щодо досвіду Республіки Чехія, законодавство якої визначає суб'єкти публічної влади, варто відзначити, що вони не обмежуються лише органами місцевого самоврядування. Серед них також визначаються професійні, ремісничі, учнівські, студентські, сільськогосподарські спілки, товариства, комунальні підприємства, адміністративні установи, освітні та медичні заклади. Цей широкий підхід вказує на можливість включення різноманітних суб'єктів у механізми децентралізації. Урахування такого досвіду може бути корисним для розвитку системи децентралізації в Україні та розширення кола суб'єктів публічної влади, що беруть участь у прийнятті та виконанні управлінських рішень.

«Аналіз міжнародно-правових стандартів місцевої демократії та їх імплементации в національне законодавство та державотворчу практику

свідчить про існування двох основних моделей децентралізації публічної влади» [37].

«Перша модель – регіональна децентралізація, яка орієнтована на розвиток регіонів та досягнення балансу між загальнодержавними інтересами та регіональними. Основне завдання полягає в наданні належного ресурсного забезпечення (матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного) для ефективної реалізації завдань та функцій публічної влади на регіональному рівні. Ця модель визнається однією з основних принципів європейської політики, а регіональна автономія вважається ключовою ідеєю європейської правової доктрини. Механізм реалізації регіональної децентралізації включає інституційний, фінансовий та організаційний компоненти, які базуються на співпраці з офіційними структурами міжнародних організацій та фондів, що займаються проблемами регіонального розвитку, а також на залученні регіональної громадськості до реалізації міжнародних проєктів та програм.

Друга модель – місцева децентралізація, орієнтована на зміцнення місцевого самоврядування та надання йому значущих повноважень та ресурсів для самостійного управління. У цій моделі органи центральної, регіональної та місцевої влади взаємодіють в структурі публічної влади, а місцеве самоврядування відіграє ключову роль в управлінні справами на місцевому рівні» [57].

Обидві моделі вказують на важливість ефективного та збалансованого розподілу владних повноважень та ресурсів між різними рівнями управління з метою забезпечення сталого розвитку та задоволення потреб громадян.

Особливістю регіональної моделі децентралізації публічної влади є:

1. «Підтримка регіональних органів влади - ця модель передбачає підтримку регіональних органів влади з боку центральних органів влади на законодавчому та фінансовому рівнях. Регіональні органи влади наділяються розширеним комплексом повноважень щодо вирішення питань регіонального значення.

2. Виборні регіональні уряди - у цій моделі існує конституційно закріплене існування виборних регіональних урядів з високим рівнем автономії та закріпленими законодавчими повноваженнями.

3. Паралельне функціонування органів місцевого самоврядування - органи місцевого самоврядування в цій моделі функціонують паралельно з регіональними органами. Місцеве самоврядування має обмежене коло питань для вирішення та власне фінансування.

4. Приклади країн - регіональна модель спостерігається у країнах, таких як Фінляндія, Швеція, Данія, Італія, Іспанія, де регіони мають високий рівень автономії та визначені конституційні повноваження» [34].

Особливістю муніципальної моделі децентралізації публічної влади є:

«1. Законодавче розмежування компетенцій - муніципальна модель передбачає законодавче розмежування сфер компетенції між центральними органами влади та муніципалітетами.

2. Структура органів влади включає центральні органи влади, органи влади на місцях (муніципалітети), та органи місцевого самоврядування.

3. Муніципальна автономія - органи місцевого самоврядування мають значущу роль у вирішенні питань на місцевому рівні. Існує законодавче обмеження можливостей центральної влади втручатися у діяльність муніципалітетів.

4. Приклади країн - муніципальна модель широко використовується в унітарних державах і передбачає передачу державними органами влади певних завдань муніципалітетам (Чехія)» [60].

Обидві моделі децентралізації публічної влади спрямовані на забезпечення ефективного та збалансованого управління на різних рівнях для досягнення сталого розвитку та задоволення потреб громадян.

Характеристика муніципальної моделі децентралізації публічної влади в унітарних державах:

«1. Основний інтерес: основний інтерес в цій моделі становлять органи місцевого самоврядування. Збільшення обсягу їхніх повноважень та фінансових ресурсів є ключовим для розвитку муніципальної моделі.

2. Ризик конфліктів та розбіжностей - негативний аспект полягає у ризику наявності конфліктів та розбіжностей в рішеннях між центральними та місцевими органами влади. Це може виникати через паралельну дію різних муніципальних та державних структур, таких як комуни, муніципалітети, місцеві державні адміністрації.

3. Принципи співробітництва та взаємної поваги - важливим є введення принципів співробітництва та взаємної поваги у відносинах між різними рівнями органів влади. Взаємне співробітництво є ключовим для забезпечення ефективності децентралізації.

4. Приклади країн: муніципальна модель децентралізації публічної влади характерна для ряду унітарних держав, таких як Греція, Ірландія, Люксембург, Португалія, Чехія, Словенія, Болгарія, Румунія, Естонія, Литва, Латвія та інші.

5. Принципи закріплення влади - у цій моделі існує законодавче закріплення повноважень місцевого самоврядування, що надає муніципалітетам більший ступінь автономії в управлінні своїми справами.

6. Орієнтація на розвиток - розвиток муніципальної моделі передбачає створення умов для самостійного та сталого розвитку місцевих громад, зберігання їхньої ідентичності та специфіки» [27]. Врахування цих аспектів дозволяє оптимізувати діяльність різних рівнів влади, сприяючи розвитку місцевих громад та взаємному співробітництву між центральними та муніципальними органами влади.

Отже, міжнародні стандарти служать еталонами для держав, які обіцяють демократичні цінності та принцип верховенства права. Вони створюють рамки для розвитку системи управління, зокрема децентралізації, щоб забезпечити більшу участь громадян у прийнятті рішень. Децентралізація публічної влади у глобальному контексті ґрунтується на міжнародно-правових та національних вимірах. Зважаючи на глобалізацію, створення ефективної системи

децентралізації відповідає викликам сучасного світу та дозволяє ефективно враховувати потреби різних регіонів та громад. Міжнародні правові норми з децентралізації синергійно імплементуються у національне законодавство України. Це допомагає забезпечити відповідність внутрішніх законів міжнародним стандартам та забезпечує захист прав та інтересів громадян на місцевому рівні. Аналіз міжнародних документів вказує на трансформацію норм децентралізації на теоретико-правовому рівні. Однак важливо враховувати, що реальна державотворча практика може виявитися менш ефективною через відсутність дієвого механізму та порядку реалізації цих принципів. Необхідно виробити ефективний механізм та порядок здійснення та реалізації основних засад децентралізації публічної влади. Це включає в себе розробку системи контролю та взаємодії між різними рівнями влади. Децентралізація, заснована на міжнародних стандартах, має сприяти більшій участі громадян у прийнятті рішень, забезпечуючи їхню активну роль у формуванні місцевої політики. Децентралізація в Україні повинна розвиватися відповідно до міжнародних стандартів, адаптованих до унікальних потреб та контексту країни.

2.3. Механізми здійснення, інституційне та правове забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні

Реформа децентралізації в Україні - це одна з небагатьох, що вирізняється своїм чітким планом, стратегією та концепцією. Її особливість полягає в тому, що вона охоплює кілька реформ у сфері державного управління одночасно: територіальної організації влади, місцевого самоврядування та регіональної політики.

У Меті та стратегічних цілях Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки увага акцентується на тому, що розвиток та єдність,

орієнтовані на людину, повинні бути реалізовані в децентралізованій Україні з ефективним багаторівневим врядуванням. «Кожен мешканець села чи міста має право на сучасні медичні та освітянські послуги, адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги та чисті вулиці. Однак впливати на якість цих послуг можна лише в тому випадку, коли ті, хто відповідає за них, знаходяться поруч. Децентралізація в Україні - це передача повноважень та фінансів від держави до органів місцевого самоврядування, наближаючи владу до громадян. Ця стратегія підтримується Європейською хартією місцевого самоврядування та міжнародними стандартами суспільних відносин у цій галузі» [13].

Добровільне об'єднання місцевих органів влади дозволило новоствореним громадам оптимізувати власні повноваження та ресурси, які раніше належали містам обласного значення. Зараз обраний голова, депутати та виконавчі органи представляють інтереси громадян, забезпечуючи реалізацію їхніх прав та потреб. В інтересах жителів об'єднаної громади діють обрані старости. Згідно з українським законодавством, органи місцевого самоврядування трансформувалися в органи влади територіальних громад, створених на основі добровільного об'єднання населення.

Громади отримують додаткові ресурси, розширені повноваження та більше можливостей для самостійності у створенні нових органів управління. Це спрямовано на посилення місцевого самоврядування, створення системи управління в громадах орієнтованою на потреби людей та демократичної, а також створення стійкого фундаменту для наступних етапів реформи місцевого самоврядування. Вплив процесів децентралізації на розвиток регіонів та громад в Україні на новому етапі впровадження реформи адміністративно-територіального устрою характеризується як позитивними зрушеннями, так і певними ризиками щодо спроможності виконання завдань децентралізації та виявляє деяку диспропорційність.

Початок децентралізації в Україні відзначається роком 2014, коли була прийнята Концепція реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади, закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» та внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації [56].

Цей ініційований процес відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та може бути розгляданий як стратегія створення ефективного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні соціально-економічних відносин в Україні. Цю стратегію практично втілено через Об'єднані територіальні громади (ОТГ), які отримали розширені повноваження, власні матеріальні ресурси, а також фінансову підтримку. Стратегічна мета реформ полягає в створенні комфортного та безпечного середовища для життя громадян в Україні, а також у створенні умов для динамічного розвитку регіонів на принципах:

- «делегування максимальної кількості владних компетенцій та повноважень на найнижчий та ближчий до громадянина рівень;
- добровільне об'єднання та консолідація громад;
- фінансова децентралізація;
- збереження за державними інституціями переважно адміністративно-регуляторних функцій» [42].

В Україні процес реформ та децентралізації влади ускладнюється відсутністю подібного досвіду, тому важливо проводити дослідження результатів цього процесу в інших європейських країнах, зокрема у Франції та Польщі. Варто відмітити, що значущість світових процесів децентралізації влади у своєму загальному сенсі розуміється в Україні й отримує підтримку.

У міжнародній практиці визначено, що економічний розвиток країн та регіонів пов'язаний із складними циклами, які визначаються як зміною технологічних тенденцій, так і характером організації систем управління. Один із критеріїв якості організації систем управління, а також їхньої ефективності – рівень пропорційності влади між централізацією та демократією на місцях. «Централізовані» моделі управління нині все частіше втрачають свої позиції, а «маятник змін» переходить в бік децентралізації. Це особливо актуально для

країн, які протягом тривалого часу були в таборі соціалістичної орієнтації, до яких входила і Україна.

«Сучасна державна політика в Україні, яка активно проводить процес євроінтеграції, формує нову модель децентралізованого устрою, що йде у супротив як із внутрішніми політико-організаційні складнощами, так і низкою зовнішніх факторів. У науковому розумінні держава визначає для себе децентралізацію та так званий «новий регіоналізм»» [16].

«Децентралізація охоплює кілька ключових аспектів, серед яких:

- Політичний - трансфер владних повноважень з центральних органів на місцеві структури;

- Організаційно-адміністративний - формування територіальних об'єднань та управлінських систем різного типу;

- Фіскальний - перерозподіл податкових ресурсів, стандартів та потоків;

- Соціальний - підвищення рівня громадянської свідомості населення.

Разом ці компоненти стають основою реформаторського процесу, спрямованого на формування більш досконалої моделі державної регіональної політики, а також локально-просторової самоорганізації населення. Основна політична мета та завдання реформи місцевого самоврядування полягають у забезпеченні умов для економічного та соціального розвитку країни з метою переходу до розряду найбільш розвинених країн світу» [38]. Ще однією важливою метою децентралізації стало зближення влади та народу. У випадку України ця мета повинна вписатися не лише в стратегічні пріоритети, а й у дієвий механізм поточних завдань сучасної політики.

У процесі розвитку важливо дотримуватись балансу в розподілі ресурсів, повноважень і відповідальності влади, зберігаючи важелі впливу держави достатньо міцними та гнучкими для реалізації державних пріоритетів та інтересів на місцевому рівні. Одночасно, існує ризик обмеження прав, компетенцій та організаційних структур базового рівня господарювання й управління під час розгортання децентралізації.

«Протягом численних років в обласних районах України, а також в містах, селищах та населених пунктах, інфраструктура перебувала в стані занепаду, призводячи до аварійного рівня експлуатаційних витрат на водопостачання, каналізацію, місцеві дороги, медичні та освітні установи, стадіони, культурні будівлі і т. п.» [15]. Зазначені тенденції кардинально змінилися протягом перших років створення об'єднаних територіальних громад, оскільки розпочався інтенсивний процес реструктуризації інфраструктури, підвищення рівня заробітної плати та впровадження нових місцевих ініціатив. Ці зміни виявилися позитивними та обнадійливими в різних сферах життя та діяльності територіальних структур, впливаючи також на їхні відносини з іншими органами влади.

Також значно змінилася динаміка взаємодії адміністративних органів влади з територіальними структурами. Управлінські органи обласних центрів та створені ними організації для підтримки процесів децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування активно та результативно здійснювали роботу з навчально-методичного і організаційного плану.

Одночасно не варто стверджувати те, що процес децентралізації влади в Україні, розвиток місцевого самоврядування і створення нових місцевих органів влади відбувалися безтурботно, були повністю позитивними явищами, котрі не мають жодних слабких сторін, ризиків або протиріч. Реальність цього процесу віддалена від ідеалу і очікувань, що визначає сучасна методологія розвитку, а також підтверджує практика трансформацій. У зв'язку з цим варто розглянути експертну оцінку проблем розвитку місцевого самоврядування (додаток А).

Відповідно до викладених експертних оцінок, питання державного нагляду за локальним рівнем (прийняттям управлінських рішень та їх реалізації органами місцевого самоврядування), поширення корупції на місцях та впровадження адекватних механізмів вирівнювання мають високий рівень проблемності (4, 5 балів). Окремо варто звернути увагу на проблему

забезпечення притоку інвестицій, оскільки її вирішення породжує більше питань до центральної влади, ніж до місцевої.

В Україні були утворені та діють об'єднані територіальні громади (ОТГ). Таким чином, актуальним завданням є їхній розвиток, що включає постійне вдосконалення системи та механізму управління ОТГ та розроблення стратегії їхнього розвитку. Щодо управління, на початкових етапах ОТГ можуть користуватися досвідом свого керівництва та команди. Управлінський апарат формується із фахівців, які вже успішно проявили себе в попередній роботі. Однак новий об'єкт та нові інституційні умови потребують нових підходів до управління, включаючи структури, методи, технології та інструменти, що вимагає засвоєння нових знань.

«Зазвичай вважається, що керівник та його команда управляють соціально-економічним об'єктом. Проте територія, виробничі об'єкти, сфера послуг та населення є складними об'єктами для управління, які можна порівняти з «мінідержавою» через їхню унікальність, тому підходи до управління таким об'єктом не є стандартними» [37].

Важливим питанням є те, чим керівництво ОТГ вимушено управляти. Навіть у загальному та спрощеному розумінні йдеться про управління цілями, ресурсами, механізмами поточної діяльності та розвитку. Якщо ми розглядаємо лише один аспект «ресурсів», то й тут об'єкти та процеси управління досить різні (рис. 2.1).

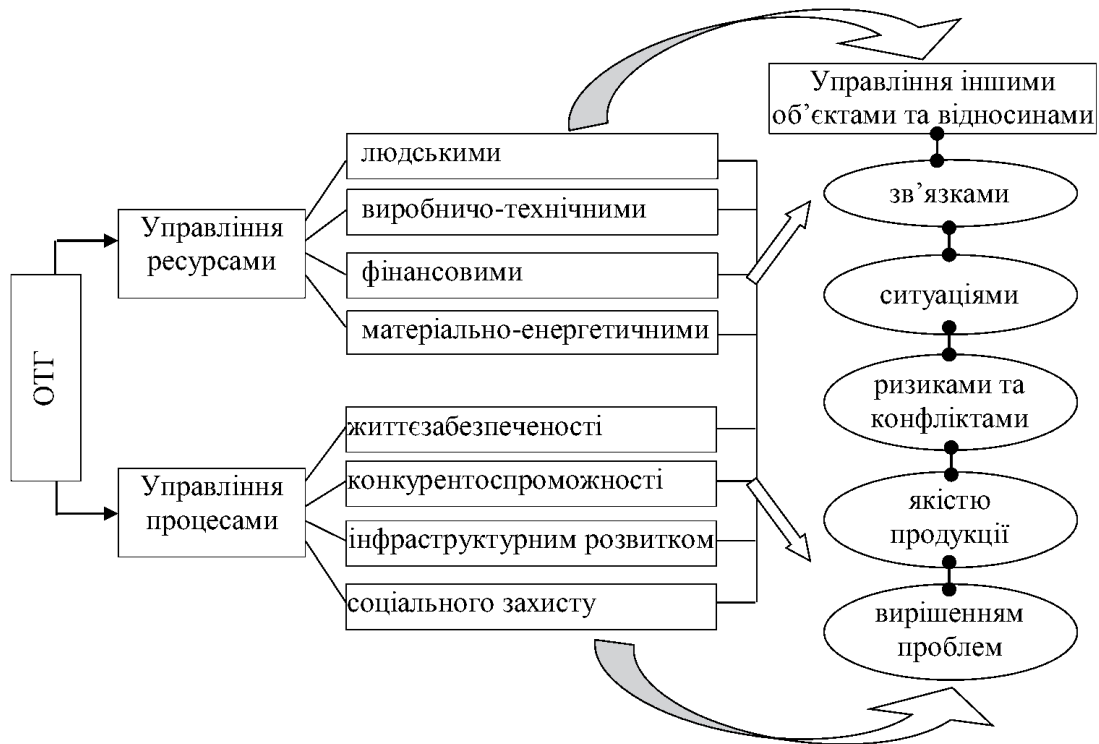


Рис. 2.1. Напрямки розвитку управлінської системи у об'єднаних територіальних громадах [1].

Як показано на рис. 2.1, у системі ОТГ існує ціла низка об'єктів та процесів управління, але це не гарантує, що в реальності вони функціонують окремо, самостійно та незалежно. Навпаки, все це знаходиться у прямій залежності, а відокремлення лише допомагає глибше розуміти характер, методи та інструментарій управління для прийняття відповідних рішень та вибору максимально ефективних інструментів забезпечення їх виконання.

Важливо відзначити, що серед численних проблем правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, на сучасному етапі розвитку суспільства і держави, особливо важливу роль відіграє правове регулювання їх фінансової діяльності. «Фінансова сфера органів місцевого самоврядування, фактично, стає ключовим регулятором суспільних процесів. Регулювання основних аспектів їхньої роботи, таких як забезпечення самостійності, ініціативності та підприємливості, при оптимальному балансі загальнодержавних і місцевих інтересів, визначається як ключовий момент у правовому аспекті. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування не

лише відображає стан речей, але й суттєво впливає на сприйняття їхньої роботи суспільством та державою» [69]. Зокрема, правове регулювання виступає потужним інструментом впливу на різноманітні суспільні, економічні та політичні процеси.

Правове регулювання фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема місцевих рад, стоїть перед ключовим завданням: забезпечити оптимальний взаємозв'язок між реалізацією інтересів населення конкретної території та загальнодержавними інтересами. Ця проблема є не новою і стоїть перед багатьма країнами, включаючи Україну. Вона залишається нерозв'язаною і в іноземних країнах, де приділяється значна увага цьому питанню, і різні країни обирали різні шляхи вирішення цієї проблеми на різних етапах розвитку місцевого самоврядування.

«Розмежування інтересів місцевих та загальнодержавних можливе лише в певних межах відносності, оскільки вони взаємопов'язані та взаємозалежні, так само як і органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Тому існує думка, що взаємне проникнення цих інтересів виключає перспективу формування системи органів держави, де одні відповідають виключно за загальнодержавні інтереси, а інші - за місцеві. Це визначає подвійну природу місцевих органів влади, а також потребу в правовому регулюванні їхньої діяльності, включаючи фінансову, яке повинно забезпечити збалансований зв'язок цих інтересів і, в той же час, відрізнити їх залежно від важливості та можливостей реалізації» [54].

Одночасно, коли місцеві ради виконують свої функції досить самостійно як ключовий елемент місцевого самоврядування, виникає важливе питання щодо меж їхньої самостійності. «Це стосується не лише фінансової сфери, зокрема бюджетної, але й співвідношення місцевих інтересів з загальнодержавними та механізму правового регулювання їх діяльності. Мета полягає в тому, щоб забезпечити належний рівень самостійності та відповідати єдиній державній політиці. У період незалежності наше суспільство і держава пройшли кілька значущих етапів розвитку, що є типовим для молодих держав.

Необхідно не лише будувати нові державні механізми, але й формувати новий тип економічних відносин» [29].

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується великими очікуваннями відносно права та його впливу на всі аспекти життя. Право розглядається як інструмент, що дає можливість реалізувати демократичні перетворення у державній політиці, економіці та соціальній сфері. Під суспільними очікуваннями у соціології розуміються чіткі та стійкі сподівання суспільства щодо певних подій у найближчому майбутньому. Ці очікування значною мірою відображають об'єктивні соціальні потреби та інтереси, які повинні враховуватись при формуванні механізмів правового регулювання у всіх сферах громадського життя.

«На сьогоднішній день пріоритетним завданням є підвищення ефективності функціонування місцевого самоврядування, забезпечення оптимального взаємозв'язку між державною владою та управлінням і місцевим самоврядуванням, а також вирішення гострих соціально-економічних питань. Важливо відзначити, що процес децентралізації влади в Україні та створення об'єднаних територіальних громад спирався на посилення фінансової основи органів місцевого самоврядування у період з 2014 по 2018 роки. Це досягалося як за рахунок збільшення власних джерел доходів, так і через надання субвенцій з державного бюджету» [58].

Наприклад, «територіальні громади та міста обласного значення отримують 60% податку на доходи фізичних осіб для фінансування своїх повноважень. До місцевих бюджетів також надходять кошти від оплати за землю, податку на прибуток підприємств комунальної власності, єдиного податку та податку на нерухомість, призводячи до суттєвого збільшення доходів. Таким чином, зменшення субвенцій для місцевих бюджетів є вкрай небезпечним, оскільки це може гальмувати бюджетну децентралізацію в Україні та призводити до послаблення фінансової бази органів місцевого самоврядування» [23].

Згідно з А. Нечаєм, фінансові ресурси регіонального та місцевого самоврядування мають бути достатніми для виконання їх власних та делегованих повноважень. «Для забезпечення фінансового забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування слід закріпити за ними ті джерела, які за своєю природою є загальнонаціональними, але на які органи місцевого самоврядування можуть впливати в значущій мірі. При цьому ці джерела мають бути стабільними та передбачуваними» [10].

Продовження цього шляху реформування бюджетної системи України відкриє можливість зменшення залежності бюджетів органів місцевого самоврядування від субвенцій з державного бюджету. Згідно з думкою А. Нечая, повне перетворення бюджетного устрою має бути в рамках адміністративно-територіальної реформи, зокрема, шляхом впровадження трирівневої бюджетної системи з Державним бюджетом, регіональними бюджетами та місцевими бюджетами. Витратні повноваження регіональних та місцевих бюджетів мають бути визначені враховуючи кількісні та якісні показники територій або їх добровільних об'єднань згідно з Бюджетним кодексом.

Лібералізація міжбюджетних взаємин на рівні регіонального та локального самоврядування на договірній основі вимагає вдосконалення Бюджетного кодексу України у цьому контексті. Ці пропозиції залишаються актуальними, оскільки деяка частина їх вже втілена в життя через Бюджетний кодекс України. Тим не менше, враховуючи потребу подальшого вдосконалення міжбюджетних відносин та лібералізації, а також врахування якісних та кількісних показників територій, слід звернути увагу на терміни «регіон» та «регіональне самоврядування».

Зокрема, Н. Нижник доволі повно визначає дефініцію «регіон» як злиття адміністративно-територіального та економічного поділу країни з одночасною єдністю національного, соціального та економічного контекстів. Це складне структурне об'єднання, в якому здійснюється поєднання різних галузей з метою виробництва, розподілу, обліку та споживання матеріальних благ та послуг.

Цільовою функцією є підтримка динамічного, збалансованого, пропорційного та комплексного розвитку держави [46].

При врахуванні цього визначення дефініції «регіон» як складного структурного утворення, регіональне самоврядування потрібно розглядати як самоорганізацію членів територіальної громади в межах конкретної територіальної соціальної та економічної структури з власними характерними функціями. Навіть з таким загальним підходом можна визначити розбіжність між бюджетами органів місцевого та регіонального самоврядування. Регіональне самоврядування, хоча і є формою місцевого самоврядування, функціонує в межах складного територіального, економічного та соціального утворення, що відрізняється від населених пунктів.

Також важливим є забезпечення належної бюджетно-фінансової дисципліни. Тому що бюджет є нормативним актом, який виконує організуючу, дисциплінарну та регулювальну роль. Його значення стає надзвичайно важливим, особливо в умовах підвищення ролі органів місцевого самоврядування при здійсненні децентралізації влади в Україні.

Також «децентралізація влади в Україні, разом із реформуванням органів місцевого самоврядування і державного управління, вимагає обдуманих та цілеспрямованих заходів у сфері регулювання бюджетних відносин, перш за все, економічними та правовими засобами. Необхідно сприяти розвитку ініціатив та підприємливості органів місцевого самоврядування, надавати більше гнучкості та можливостей місцевим бюджетам. Важливо враховувати соціальний аспект місцевих бюджетів в сучасних умовах. При цьому глибоке та комплексне розуміння поняття «місцевий бюджет» дозволяє визначити порядок його формування з урахуванням його особливостей» [73].

Теоретично, вирішення можливих підходів до формування місцевих бюджетів може ґрунтуватися або на принципі фіскальної справедливості, або на принципі національної солідарності (вирівнювання фінансових можливостей). Перший принцип базується на ідеї податкової справедливості, яка застосовується не лише до окремих громадян чи економічних суб'єктів, але й

до мешканців регіону (адміністративно-територіальної одиниці). Згідно з цим підходом, кожен регіон може забезпечити надання більшої кількості регіональних (місцевих) суспільних благ за умови отримання достатнього обсягу податкових надходжень. Такий підхід не лише є соціально справедливим, але також створює стимули для економічного розвитку регіонів.

Отже, реформа децентралізації в Україні - це одна з небагатьох, що вирізняється своїм чітким планом, стратегією та концепцією. Вона охоплює кілька реформ у сфері державного управління одночасно: територіальної організації влади, місцевого самоврядування та регіональної політики. Згідно з українським законодавством, органи місцевого самоврядування трансформувалися в органи влади територіальних громад, створених на основі добровільного об'єднання населення. Громади отримують додаткові ресурси, розширені повноваження та більше можливостей для самостійності у створенні нових органів управління. Це спрямовано на посилення місцевого самоврядування, створення системи управління в громадах орієнтованою на потреби людей та демократію, а також створення стійкого фундаменту для наступних етапів реформи місцевого самоврядування. Вплив процесу децентралізації на розвиток регіонів та громад в Україні на новому етапі впровадження реформи адміністративно-територіального устрою характеризується як позитивними зрушеннями, так і певними ризиками щодо спроможності виконання завдань децентралізації та виявляє деяку диспропорційність. Цей процес відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та може бути стратегією створення ефективного інституту місцевого самоврядування. Цю стратегію практично втілено через Об'єднані територіальні громади (ОТГ), які отримали розширені повноваження, власні матеріальні ресурси, а також фінансову підтримку. Стратегічна мета реформ полягає в створенні комфортного та безпечного середовища для життя громадян в Україні, а також у створенні умов для динамічного розвитку регіонів.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми організації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі

Розвиток та становлення органів місцевого самоврядування, а також їх функціонування, є ключовими аспектами, особливо під час введення правового режиму воєнного стану. Навіть у період воєнних дій важливо вирішувати місцеві питання та забезпечувати повноцінне функціонування органів місцевого самоврядування. У зв'язку із введенням воєнного стану в Україні, деякі органи місцевого самоврядування призупинили свою діяльність, тоді як інші були створені на період воєнних подій. Такий контекст вимагає уважного розгляду та розробки відповідних заходів.

Вторгнення Російської Федерації на територію України у лютому 2022 року визначено як повномасштабне та безумовно вплинуло на хід реформ, однак не зупинило їх реалізацію. «Військовий конфлікт поставив перед органами місцевого самоврядування та органами державної влади виклики, які вимагали оперативного реагування для підтвердження їхньої дієздатності. Наприклад, деякі дослідники стверджують, що реформа не призупинилася, а, навпаки, стала активною в умовах кризи. На сучасному етапі вже реформовані органи влади на різних рівнях управління відпрацьовують свою здатність керувати суспільними процесами в умовах воєнного конфлікту» [8].

Враховуючи, що реформа спрямована на європейський вектор України, її продовження є особливо важливою в умовах воєнного та післявоєнного періодів. Тому вже на даний момент ведеться робота щодо оптимізації нормативного забезпечення реформи та налагодження контактів із зарубіжними партнерами.

24 лютого 2022 року в Україні було оголошено воєнний стан. Згідно з законом «Про правовий режим воєнного стану» [63] від 2015 року, «органи місцевого самоврядування виконують повноваження, передбачені Конституцією України, зазначеним законом та іншими нормативно-правовими актами. У територіальних громадах можуть бути створені військові адміністрації населених пунктів, якщо органи місцевого самоврядування не виконують свої повноваження згідно з Конституцією та законами України. У зв'язку зі створенням військових адміністрацій виділяють принаймні три режими взаємодії між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями:

- 1) заміщення органів місцевого самоврядування військовою адміністрацією;
- 2) спільне управління громадою з боку обох сторін;
- 3) розширення повноважень органів місцевого самоврядування з частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня» [44, с. 45].

Вибір конкретного режиму залежить від обставин у житті громади. Питання щодо розвитку територіальних громад в умовах війни породило обговорення ступеня самостійності влади в об'єднаних територіальних громадах у прийнятті рішень. Різні думки науковців лунали щодо «необхідності побудови централізованої влади (аналогії з військовою ієрархією) або збереження реальної самостійності громад для ефективного використання їх ресурсів та права на автономію в управлінні. В кризових умовах громади, маючи ресурси та право на автономію, продемонстрували свою здатність ефективно вирішувати виниклі проблеми» [4].

У різних регіонах України, включаючи тимчасово окуповані території, громади ведуть управління згідно з низкою нормативних актів та рекомендацій. Офіс Президента України, Уряд, Верховна Рада України, РНБО та інші центральні органи виконавчої влади, а також Офіс підтримки реформ приймають оперативні рішення з питань функціонування суспільства під час воєнного стану. «Важлива роль в цьому відводиться Офісу підтримки реформ,

який проводить роз'яснювальну роботу щодо бюджетної сфери територіальних громад у період воєнного стану. Відбувається передача рекомендацій щодо організації роботи громади в умовах війни, а також пояснень щодо регулювання різних аспектів, таких як бюджет, допомога війську, адміністративні, освітні, медичні, соціальні послуги, допомога ветеранам, майно, трудові відносини, земельні питання та інші. Наприклад, головам територіальних громад були надані розширені повноваження щодо перерозподілу бюджетних коштів на потреби армії. Не менш важливим є питання функціонування влади в умовах окупації, включаючи роз'яснення щодо колабораційної діяльності та рекомендації щодо організації роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Робота органів місцевої влади в умовах воєнного стану охоплює різні аспекти, такі як евакуація жителів об'єднаних територіальних громад, прийом переселенців, забезпечення їх основними потребами та співпраця з волонтерами. Заохочується взаємодія громад, і, наприклад, Асоціація об'єднаних територіальних громад ініціювала благодійну акцію «Громади – громадам», спрямовану на надання адресної підтримки сіл, селищ та міст, які потребують найбільше допомоги. Більше 200 громад долучилися до цієї ініціативи» [22].

Узагальнено можна стверджувати, що «досвід діяльності громад у період повномасштабної війни підтверджує як достатню самостійність громад у прийнятті ключових рішень, так і правомірність контролю за всіма місцевими процесами з боку центральної влади. Це є повністю виправданим у військових умовах, як вважає А. Миколюк, оскільки децентралізована система дозволяє повністю реалізувати інтереси населення через функції та повноваження органів місцевого самоврядування» [41].

Окремо слід висвітлити питання відновлення влади на деокупованих територіях. Регіональна та місцева влада там стикається з новими викликами, такими як відновлення господарських процесів і відбудова пошкодженого житла. Забезпечення безпеки людей залишається надзвичайно актуальним.

Т. Лукеря визначає три умови, за яких може відбутися відновлення повноцінної роботи місцевого самоврядування на деокупованих територіях:

«1) залучення правоохоронних органів для виявлення і розслідування колабораційної діяльності представників органів місцевого самоврядування;

2) наявність кворуму та здатність ухвалювати рішення шляхом залучення представників, які можуть виконувати свої повноваження на деокупованій території;

3) проведення виборів. Проте, в умовах воєнного стану організація та проведення виборів заборонені законом, тому альтернативою для відновлення управління може бути утворення військових адміністрацій на період воєнного стану» [36].

«Взаємодія органів місцевого самоврядування до і після формування військових адміністрацій визначається обмеженнями чи змінами у процедурах управління територіями та реалізації прав місцевого самоврядування в Україні. Військові адміністрації, які є тимчасовими, не повинні змінювати систему місцевого самоврядування, але мають реагувати на ситуацію в Україні шляхом розвитку швидких інструментів умов війни» [37]. «Важливо зберегти функціонування інституту місцевого самоврядування під час правового режиму воєнного стану та дотримуватися демократичних та правових принципів влади на місцях» [45].

Наразі спостерігається активна співпраця органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, але також має місце зворотній вплив. Засоби масової інформації повідомляють про конфлікти між місцевою радою і військовою адміністрацією, викликані можливими змінами в законодавстві та розширенням влади останньої: «на сесії депутати міської ради Чернігова звернулися до Верховної Ради з приводу ймовірної втрати своїх повноважень. А все через можливі законодавчі зміни і розширення влади, зокрема, і створеної у Чернігові військової адміністрації, що позначилося на роботі депутатів» [9].

Треба врахувати повноваження, які виконуються органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями разом, зокрема, «ліквідація наслідків бойових дій, відновлення інфраструктури, освіти, культурних і соціальних закладів, визначення порядку координації та виконання невідкладних робіт» [57; 62].

В умовах війни органи місцевого самоврядування зазнали змін в своїй діяльності, виконуючи додаткові завдання. «По-перше, вони мусили встановити ефективну взаємодію з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгодити робочий порядок та, за потреби, перерозподілити повноваження. Це дозволило оперативно організувати захист населених пунктів та забезпечити необхідні ресурси, а також інформувати населення про ситуацію для збереження життя та здоров'я громадян.

По-друге, велике завдання для органів місцевого самоврядування стало робота з внутрішньо переміщеними особами, особливо в регіонах біля кордонів з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Румунією. Вони повинні були провести реєстрацію статусу ВПО, видачу довідок, надавати притулок та розподіляти гуманітарну допомогу, а також вирішувати питання щодо виплат.

По-третє, слід відзначити проблему роботи органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для вирішення цієї проблеми Офіс підтримки реформи децентралізації Мінрегіону створив правову групу, яка розробила рекомендації щодо можливих дій та рішень в залежності від обставин. Органи місцевого самоврядування отримали рекомендації з аналізу та закриття інформації, яка може використовуватися ворогом, такої як дані земельних ділянок чи містобудівельна документація» [48].

Під впливом нових реалій виникла необхідність у вдосконаленні нормативно-правової бази, зокрема, у розробці засад державної регіональної політики, що враховує умови воєнного стану та стратегії відновлення регіонів і територій. Закон України, прийнятий 9 липня 2022 року, визначає «необхідність розробки стратегії розвитку територіальних громад, враховуючи пріоритети, визначені Державною стратегією регіонального розвитку та

регіональними стратегіями. Це впроваджує трирівневу систему стратегічного планування у державі, а визначення чотирьох функціональних типів територій - територій відновлення, регіональних полюсів зростання, територій з особливими умовами для розвитку та територій сталого розвитку - дозволяє більш точно враховувати їхні характеристики і потреби» [60]. Це визначення покликане забезпечити диференційований підхід до територій, враховуючи їхні особливості у соціальній, просторовій, екологічній, економічній, безпечній та інших аспектах.

Водночас, важливим є вирішення законодавчих питань, пов'язаних із функціонуванням державної служби та місцевого самоврядування під час воєнного стану. З метою обговорення нормативного забезпечення реформи проводяться консультації та наради з участю представників органів місцевого самоврядування. «Громадська організація «ДЕСПРО», з підтримкою Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», організовує круглі столи для обговорення законодавчих ініціатив. Наприклад, в січні 2023 року було проведено опитування представників органів місцевого самоврядування для визначення їхнього ставлення до необхідних законодавчих ініціатив на 2023 рік. У цьому опитуванні взяли участь 354 респонденти з 310 територіальних громад, що представляють різні типи населених пунктів та області. Результати цього дослідження вказали на пріоритети щодо законодавчих змін, зокрема, щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану» [59]. Ці питання також висвітлювалися на Форумі «Децентралізація 2023. Законодавчий порядок денний в умовах війни», який відбувся наприкінці лютого 2023 року, а також на круглому столі «Пріоритети законодавчого порядку денного для підтримки децентралізаційної реформи» у березні 2023 року.

«Впровадження реформи передбачає не лише заплановані заходи, але й нові інституційні рішення. Наприклад, в 2023 році пропонувалося введення інституту префектів - посадових осіб, які будуть відповідати за

адміністративний нагляд на місцях» [70]. Це може визначити новий рівень контролю та координації в реформованих громадах.

«Співпраця з міжнародними партнерами також є ключовим аспектом впровадження реформ. Міністерство розвитку громад і територій України активно співпрацює з Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні». Наприкінці 2022 року були розроблені Методичні рекомендації щодо міжнародного муніципального партнерства, які спираються на методологію Ради Європи City to City Cooperation» [42]. Це свідчить про здатність України взяти на боротьбу та імплементувати найкращий міжнародний досвід у роботі над реформами.

«Участь в Форумі місцевих лідерів ЄС-Східного партнерства у Брюсселі також говорить про важливість реформ децентралізації в контексті зовнішньої політики. Розгляд питань російської війни в Україні та реформ децентралізації в контексті інших країн свідчить про те, що ці питання є важливим елементом обговорення на міжнародному рівні» [82].

Відзначаючи роль місцевого самоврядування у забезпеченні життєдіяльності населених пунктів під час війни та подолання її наслідків, Всеукраїнський конкурс журналістських робіт «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» [8] виступає важливою ініціативою. Цей конкурс не лише підтримує професіоналізм журналістів, але й сприяє інформуванню громадськості та поширенню позитивного досвіду місцевих громад під час складних часів. За допомогою різних медійних форматів, таких як онлайн-публікації, статті у друкованих ЗМІ, радіоматеріали та відеоматеріали, конкурс стимулює розгляд важливих аспектів реформ та їх вплив на громади, зокрема під час війни. Висвітлюючи питання налагодження роботи громад, гуманітарної допомоги, підготовки і відновлення інфраструктури, конкурс сприяє поширенню корисного досвіду та взаєморозумінню між громадами. Участь у конкурсі також заохочує журналістів висвітлювати питання важливі для громадськості, такі як робота органів місцевого самоврядування, взаємодія з різними партнерами та допомога

в умовах війни. Це може сприяти формуванню свідомого громадянства та підтримки громадянами процесів реформування та відновлення у важливий період для країни.

Активна участь громадян у суспільних процесах і волонтерський рух виявилися ключовими факторами в успішному подоланні викликів, породжених війною. Громадянське суспільство в Україні визначено як суттєвий ресурс для підтримки органів місцевого самоврядування. Зокрема, волонтери та громадські організації виявилися важливими партнерами у наданні допомоги, координації та забезпеченні ресурсами для органів влади.

«Децентралізація та об'єднання громад дали місцевим органам влади більше повноважень і фінансування, що було вирішальним для успішної реакції України на вторгнення» [26]. Спритність та авторитет місцевих владних органів були підтримані ресурсами, координацією та міжнародними зв'язками громадянського суспільства. Українські волонтери грали важливу роль на місцевому рівні, допомагаючи забезпечити ефективну допомогу та реагуючи на потреби громад. Такий симбіоз громадянського суспільства та місцевих органів влади став важливим елементом українського відповіді на виклики війни та реформ, це свідчить про важливий інституційний розвиток в Україні в умовах воєнного стану та повномасштабної війни. Реформа децентралізації влади виявилася важливим інструментом у вирішенні нагальних питань на рівні місцевих громад, регіонів і країни в цілому.

Отже, незважаючи на труднощі та обмеження, зумовлені воєнним станом, розширенням територій з конфліктом та деокупацією, органи місцевого самоврядування та державні органи управління проявляють ініціативу і ефективність у вирішенні життєвоважливих питань для населення. Важливою є роль громадськості і волонтерського руху у підтримці органів влади та наданні допомоги населенню. Це свідчить про велику міру готовності громадян брати участь у суспільних ініціативах та сприяти вирішенню кризових ситуацій. Також, взаємодія з міжнародними партнерами та участь в міжнародних проєктах свідчать про зацікавленість та підтримку інших країн у подоланні

кризової ситуації в Україні. Інтеграція реформи децентралізації влади в ширший контекст є важливим кроком в європейському розвитку країни, підтверджуючи принципи демократії, ефективного управління та партнерства з іншими країнами. Успішне завершення реформи може стати важливим фактором для подальшої стійкості та розвитку України в післявоєнний період.

Участь військових адміністрацій у відповідній діяльності стикається з недоліками через відсутність належного нормативного регулювання та фінансування. Це призводить до значної різниці в фінансовому забезпеченні громад, розташованих поблизу зони конфлікту чи в тимчасовій окупації, порівняно з тими, що перебувають у безпечних умовах. Ситуація свідчить про відсутність фінансового балансу між різними громадами. Підприємства на таких територіях пересуваються на безпечні об'єкти, що призводить до суттєвого втрати коштів у місцевих бюджетах. Ліквідація цього дисбалансу силами місцевого самоврядування є неможливою, і для вирішення цього питання необхідна підтримка держави, міжнародного фінансування тощо. Однак, попри це, функціонуючи в умовах війни, інститут місцевого самоврядування демонструє ефективну самоорганізацію суспільства.

Після стабілізації військової ситуації в Україні з метою підвищення ефективності реформи децентралізації слід реалізувати наступні заходи:

- Розробити та прийняти перспективний план об'єднання територіальних громад, враховуючи географічні, економічні, культурні, етнічні, рекреаційні та інші особливості громад.
- Здійснити поширення виваженої роз'яснювальної інформації стосовно доцільності та переваг процесу об'єднання територіальних громад.
- Організувати навчальні семінари та інші просвітницькі заходи для службовців органів місцевого самоврядування і представників громадськості відносно різних аспектів реформи.

3.2. Перспективи оптимізації розвитку місцевого самоврядування в Україні

Процес становлення місцевого самоврядування в Україні включає спроби формування муніципальних утворень на основі міст, адміністративних районів та інших структур, які виникли в інших політико-економічних умовах. В результаті цього численні муніципальні утворення, які об'єктивно не можуть виконувати функції місцевого самоврядування відповідно до діючого законодавства, стають залежними від дотацій. Таким чином, реформування територіальної організації місцевого самоврядування в Україні має відбуватися в контексті перетворення сформованої системи територіальної організації суспільства загалом.

Серед концептуальних підходів до вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування можна виділити два напрямки:

«1. Переважно політичний підхід передбачає встановлення території муніципального утворення як результату боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між представниками різних інтересів. Кожна група інтересів прагне одержати максимальну кількість ресурсів для досягнення своїх цілей. Однак завдання формування територіальної основи місцевого самоврядування, яка задовольняє потреби населення муніципального утворення, може бути вирішене тільки в окремих випадках.

2. Переважно функціональний підхід передбачає формування територій муніципалітетів на основі ефективного виконання функцій місцевого самоврядування. Територія муніципального утворення визначається таким чином, щоб всі питання, віднесені до повноважень місцевої влади, могли бути вирішені за рахунок наявних ресурсів та об'єктів інфраструктури» [76].

Подальша реалізація політики децентралізації управління має стати дієвим методом стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання розбіжностей між різними рівнями влади та підвищення ефективності

використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Основні завдання децентралізації на середньострокову перспективу включають завершення формування спроможних територіальних громад на всій території країни, зміцнення інституційної та ресурсної спроможності громад, розвиток інфраструктури громад та підвищення якості надання публічних послуг населенню.

Для поліпшення територіальної організації місцевого самоврядування необхідно встановити адекватну правову базу та удосконалити територіальну основу місцевого самоврядування. Органи державної влади України повинні мати відповідні законодавчо встановлені повноваження та користуватися науковою базою при вирішенні конкретних питань трансформації адміністративно-територіального устрою. У випадках, коли така правова база ще не створена, слід діяти в рамках чинного законодавства. Подальший успіх реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації передбачає продовження ефективної роботи з удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи.

«Процес відновлення України повинен фокусуватися на вдосконаленні міського планування, що ґрунтується на принципах сталого розвитку. Базовими орієнтирами відновлення регіонів та громад повинні бути наступні:

- Створення безбар'єрного простору, де кожна людина має право на активний спосіб життя та не є ізольованою від суспільства. Інклюзивність передбачає інтеграцію маломобільних і літніх, осіб та осіб з дітьми, а також дітей і молоді та інших вразливих соціальних груп населення, усунення дискримінації щодо них, а також забезпечення однакового доступу до соціальних благ та прав людини.

- Розвиток сталої мобільності передбачає облаштування смуг громадського транспорту для всіх транспортних магістралей, зон для пішоходів для 100% магістральних доріг і мінімум 50% для велосипедистів. Також передбачається сприяння пріоритетному використанню громадського

транспорту замість приватних автомобілів, що дозволить зменшити викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря.

- Дотримання компактності та багатофункціональності в містоплануванні включає змішане використання територій, що є характерним для багатьох європейських міст. Це може стати новим пріоритетом при відновленні зруйнованих міст та будівництві нового житла для внутрішньо переміщених осіб. Створення багатофункціональних міських просторів, що поєднують різноманітні активності (житло, робота, закупи, відпочинок), дозволяє забезпечити гідні умови проживання, враховувати соціальні потреби та суттєво зменшити необхідність у використанні транспорту.

- Перехід до зеленої енергетики. При відновленні зруйнованих населених пунктів слід планувати інфраструктуру міста, враховуючи місцеві джерела енергії, такі як скидне тепло, вітрова та сонячна енергія, біомаса тощо. Максимальна диверсифікація джерел генерації та зменшення відстаней від місця виробництва енергії до споживача сприятиме підвищенню частки відновлюваних джерел енергії у енергобалансі міста. Впровадження заходів з енергоощадження сприятиме енергонезалежності громад та допоможе досягти національних екологічних цілей.

- Розв'язання проблем озеленення міст і підвищення пріоритету природоорієнтованих рішень. Програми комплексного озеленення міст слід розробляти паралельно з планами відбудови територій, котрі постраждали внаслідок бойових дій.

- Налагодження системи моніторингу та контролю якості повітря та запобігання його забрудненню. Забруднення повітря було серйозною проблемою перед початком війни, і йому приписувалася найбільша кількість передчасних смертей серед усіх країн Європи. Тому в проектах відновлення міст та регіонів слід враховувати кошти на придбання і обслуговування нових автоматизованих стаціонарних пунктів моніторингу якості повітря. Також може знадобитися перегляд та внесення змін до Програм державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря зон та агломерацій.

- Розвиток більш адаптивних, сталих та децентралізованих агропродовольчих систем, включаючи надання пріоритету локальним продовольчим системам, диверсифікацію малих та середніх агропідприємств, фермерських господарств та їх кооперацію, розвиток сільських територій, а також концентрацію агровиробництва на сталих та кліматично дружніх рішеннях» [58].

Війна принесла великі втрати для нашої держави, випробування для місцевого самоврядування України, але також викликала низку важливих позитивних змін стратегічного характеру. Особливо це стосується значного підвищення ефективності взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських та волонтерських організацій. «Громади, спільно працюючи, не лише зміцнюють свій потенціал, але також відіграють ключову роль у зміцненні економічного потенціалу країни» [58].

Органи місцевого самоврядування гратимуть активну роль у післявоєнному відновленні, оскільки «відповідно до Плану відновлення України, представленого Національною радою з відновлення від наслідків війни у липні 2022 року, проєкти відновлення будуть локалізовані за регіонами та отримують підтримку від окремих міжнародних партнерів. Це означає, що очікується тісна співпраця між органами місцевого самоврядування та представниками міжнародних партнерів, і від них залежить успішна реалізація поставлених завдань. Місцеве самоврядування є ключем до трансформації демократії в справжнє народовладдя. Легалізація та розширення прав територіальних громад призводять до конкретизації політичних та соціально-економічних прав громадян, що сприяє стійкості та стабільності самої держави» [43].

Враховуючи позитивний вплив децентралізації на підвищення спроможності місцевих громад, українська влада виражає визначеність продовжити реформу адміністративно-територіального устрою та одночасно усувати невирішені аспекти, що існували на початку 2022 року. «Питання

місцевого самоврядування включено до Плану відновлення, розробленого Національною радою з відновлення України від наслідків війни» [39].

«Загальні рекомендації для органів публічної влади в Україні, викладені в Річному моніторинговому звіті «Україна та Європейський зелений курс», включають:

- Продовження роботи над Планом повоєнного відновлення України, котрий зосереджено на зеленому відновленні як базовій меті. План має враховувати поточні перешкоди для реформування відповідних сфер та визначати ключові підходи для їх подолання. Необхідно також внести відповідні зміни до стратегічних планів України в сферах, пов'язаних з Європейським зеленим курсом, для створення системного підходу та уникнення суперечностей.

- Забезпечення всебічного залучення експертного середовища та громадськості до процесів прийняття рішень та розробки нормативно-правових актів. Необхідно встановити практику своєчасного інформування громадськості про розробку проєктів нормативно-правових актів, проведення широких обговорень та документування всіх пропозицій з обґрунтуванням відхилення чи прийняття.

- Проводити повноцінну експертизу проєктів нормативно-правових актів щодо їх відповідності нормам ЄС. Оцінка повинна враховувати не лише формальне відповідність законодавству ЄС, а й реальну імплементацію вимог ЄС у систему законодавства України щодо регулювання місцевого самоврядування, включаючи необхідні додаткові заходи та зміни в інші нормативно-правові акти.

- Активно відслідковувати зміни в законодавстві та політиках ЄС, брати участь у дискусіях та готувати підготовчу роботу для впровадження цих змін в Україні. Для цього необхідно налагодити ефективний обмін інформацією та діалог з інституціями ЄС, використовуючи статус країни-кандидата.

- Захищати можливі винятки від загальних вимог ЄС щодо реформування законодавства для України у випадках, коли це обумовлено

бойовими діями на території країни і наслідками російської агресії. В той самий час, забезпечувати, щоб такі винятки не відміняли загальні довгострокові цілі ЄС.

- Підтримувати використання інструментів фінансування ЄС для післявоєнної відбудови міст України. Для цього необхідна системна підтримка для підвищення спроможності міст у проведенні відбудови, розвитку та зеленої трансформації, а також надання чітких механізмів отримання фінансових ресурсів» [2].

«Фінансовий та економічний розвиток об'єднаних територіальних громад (ОТГ) передбачає взаємодію комплексу взаємопов'язаних складових, таких як:

- виробничий потенціал;
- трудові ресурси;
- інноваційні можливості;
- інформаційний потенціал;
- підприємницькі можливості;
- фінансові ресурси» [55].

У зв'язку з воєнним станом, який зараз має місце в Україні, фінансово-економічний потенціал ОТГ суттєво змінився. Зокрема, «актуальним є розгляд проблем релокації бізнесу та переміщення населення зі східних регіонів країни в центральну та західну частини. Органи місцевого самоврядування в цьому контексті стикаються з викликами, пов'язаними з війною. Зокрема, це стосується налагодження співпраці з обласними та районними військовими адміністраціями для забезпечення тимчасового розміщення підприємств і внутрішньо переміщених осіб. Крім того, перед органами місцевого самоврядування стоїть завдання створення умов для тривалого перебування тих, хто обирає залишитися на місцях релокації надовго або назавжди» [32].

У цих умовах надзвичайно важливо якнайшвидше налагодити ефективну роботу внутрішньо переміщених суб'єктів господарювання, забезпечити їх оподаткування та дотримання законодавчо встановлених вимог. Діяльність

місцевих органів влади в цьому контексті вирішує питання створення сприятливих умов для «переселенців» та вирішення фінансових аспектів місцевих бюджетів. Таким чином, об'єднані територіальні громади стають не лише площадками для вирішення проблем управління військовою логістикою, а й важливим фактором для майбутньої відбудови країни та відновлення її економіки. Зазначимо, що новостворені ОТГ також повинні забезпечити свою економічну спроможність в нових економічних умовах.

Як вже було зазначено, в умовах воєнного стану нові об'єднані територіальні громади (ОТГ) стикаються із новими викликами на шляху до забезпечення економічної спроможності. «Одним із таких викликів є створення ефективної системи моніторингу внутрішньо переміщених осіб та релокованих бізнесів. Ці суб'єкти можна умовно розділити на три основні категорії:

1) Транзитні особи, які оселилися в нових громадах на короткотривалій період, плануючи в подальшому переїхати в інші громади чи регіони, або навіть за кордон.

2) Групи тимчасового перебування, що очікують проживання на території громади від кількох місяців до одного року, у залежності від перспективи завершення бойових дій та можливості повернення додому.

3) Особи, орієнтовані на постійну зміну місця свого проживання, включаючи безповоротню релокацію свого бізнесу зі сходу або півдня країни до центральних чи західних регіонів» [51].

Кожна з цих трьох категорій громадян і підприємців має свої унікальні потреби та особливості. Органи місцевого самоврядування територіальних громад, де вони тимчасово перебувають, повинні враховувати ці різноманітні потреби при розробці поточних планів та довгострокових стратегій розвитку ОТГ.

Представники третьої групи (внутрішньо переміщені особи та підприємці, які не планують повертатися) викликають найбільше уваги з боку місцевої влади, оскільки вони стають новими повноправними членами

територіальних громад. Ця категорія громадян потребує спеціального підходу з боку органів місцевого самоврядування з кількох ключових причин.

«По-перше, щодо представників бізнес-середовища, місцеві влади повинні чітко визначити пріоритетні напрями підприємницької активності, які відповідають стратегічним цілям розвитку громади чи регіону, і надати їм першочергову підтримку.

По-друге, для цих видів бізнесу важливо розпочати роботу з формування адекватної виробничої інфраструктури, такої як створення промислових, індустріальних, технологічних і наукових парків, промислових зон і т.д.

По-третє, необхідно створити ефективний механізм взаємоузгодженої релокації підприємств та їх працівників, враховуючи особливості потреб інтеграції нових членів громади. Оптимізація процесів релокації тісно пов'язана з модернізацією стратегій соціально-економічного розвитку регіонів та територіальних громад, які їх приймають. У цих стратегіях також слід враховувати створення продовольчих резервів та заходи з нівелювання безпекових ризиків, враховуючи досвід України за час війни. Це включає створення системи територіальної оборони та співпрацю з військовим командуванням щодо захищених складів і логістичних потужностей на території громади» [32].

В умовах воєнного стану, важливою функцією територіальних громад та органів їх місцевого самоврядування є посилення співпраці з донорськими організаціями європейських держав з метою розбудови та модернізації інфраструктури відповідних громад, а також готовності до реалізації проєктів повоєнного соціально-економічного розвитку. У зв'язку із веденням бойових дій на півдні та сході держави, велика частина європейських партнерів зосередили свою увагу на військовій підтримці та наданні допомоги біженцям, що виїхали до їхніх країн.

«Цей перехід створив «інституційний вакуум» у формуванні засад повоєнного соціально-економічного розвитку України, особливо в контексті інтеграції до ЄС та адаптації європейських цінностей. У зв'язку з цим важливо

зміцнювати співпрацю з європейськими партнерами, як з владними інституціями, так і з інститутами громадянського суспільства, для розгортання нових програм та проєктів, спрямованих на підготовку чиновників і співгромадян до етапу повоєнного соціально-економічного розвитку» [17]. Зокрема, партнерство між польськими гмінами та українськими громадами повинне займати важливе місце у втіленні декларації про міжмуніципальну та міжрегіональну співпрацю, що була укладена між Міністерством фондів та регіональної політики Республіки Польща та Міністерством розвитку громад і територій України в червні 2022.

Отже, в умовах воєнного стану вельми важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що гарантує ефективний економічний розвиток об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Зусилля місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій мають бути спрямовані на забезпечення дії Конституції та законів України. Зокрема, це включає здійснення заходів щодо правового режиму воєнного стану, організації оборони, цивільного захисту, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, а також сприяння економічному розвитку території тощо. Умови війни висунули вимогу до місцевих органів виконавчої влади, і вони відповіли на виклики воєнного стану з належним організаційним рівнем та функціональною готовністю. Разом з тим, якщо в умовах воєнного стану певна централізація має місце бути та обумовлена вимогами сьогодення, то після закінчення війни на перше місце має вийти саме підвищення рівня децентралізованості влади та вихід місцевого самоврядування на передній план.

3.3. Розвиток місцевого самоврядування на прикладі Миколаєвської області

Метою розвитку місцевого самоврядування у воєнний та післявоєнний період є головним чином забезпечення його спроможності самостійно

вирішувати місцеві питання за рахунок власних ресурсів. Для цього територіальні громади отримують значні ресурси, і розпочинається стимулювання мобілізації їхніх внутрішніх резервів, таких як земельні ділянки та інвестиційно-привабливі території, які використовуються неефективно. Організується активна робота залучення всіх верств населення до розвитку громади, включаючи людей з інвалідністю, та встановлення партнерських відносин з бізнесом. Ефективною відповіддю на ці виклики є розробка середньо- та довгострокових планів для об'єднаних територіальних громад (ОТГ). У цьому контексті надзвичайно важливим є сам процес розробки такого планування, в якому бере участь широкий спектр зацікавлених сторін, таких як представники різних населених пунктів, підприємств, установ та організацій, різних політичних переконань.

Методологія, яку можна використовувати при розробці стратегії розвитку Миколаївщини, повинна базуватися на принципах сталого розвитку та соціальної інтеграції, як це показано на ілюстрації (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Основні принципи сталого розвитку на місцевому рівні [33]

До соціальної складової відноситься рівень зайнятості населення, демографічна ситуація та рівень економічного забезпечення населення. У економічній складовій: інноваційність економіки, відкритість економічних процесів, фінансова самостійність громади, достатній рівень розвитку економіки та позитивні тенденції, прогресивна інфраструктура. Екологічна складова в цьому плані має менше компонентів, однак вони також є вагомими: стан атмосферного повітря та рівень якості води. На фоні військових дій в Україні до екологічної складової слід також віднести забруднення через постійні обстріли та масштабні пошкодження. Це може призвести до екологічної катастрофи у разі пошкоджень на небезпечному виробництві. Також варто відмітити наявність вибухонебезпечних залишків після зброї, що знаходяться на значній кількості сільськогосподарських земель.

Модель сталого розвитку передбачає гармонійне розв'язання соціальних та економічних завдань, збереження природно-ресурсного потенціалу та надання пріоритету екологічній складовій сталого розвитку. Оскільки існують протиріччя між необмеженими потребами людини та обмеженими ресурсами, ключовим завданням є оптимізація потреб для створення системи цінностей, спрямованих на самовідновлення природи та її сумісність.

«Реалізація сталого розвитку в Україні пов'язана із наступним:

- подальшим зростанням та підвищенням конкурентоспроможності економіки;
- прискорення наукоємних високотехнологічних виробництв;
- підвищенням рівня ефективності інвестиційних процесів;
- значним зменшенням тіньової економіки;
- активізацією участі України у діяльності міжнародних фінансово-економічних організаціях;
- посиленням захисту соціальних інтересів громадян з метою забезпечення розвитку соціально орієнтованої національної економіки та інше» [33].

На сьогодні діє «Стратегія розвитку Миколаївської області на період до 2027 року включно» [68], однак її було прийнято ще наприкінці 2020 року в інших соціально-політичних та економічних умовах. Це вимагає перегляду концепції документу та прийняття змін, які б враховували сьогоденні реалії та перспективи розвитку подій. «Після завершення війни головні напрями розвитку Миколаївської області можуть включати наступні аспекти:

- покращення якості життя та привабливості території громади, зокрема для потенційних мешканців;
- розвиток інвестиційного та туристичного потенціалу громади для створення привабливого образу;
- покращення рівня взаємодії з мешканцями та сусідніми громадами для побудови сприятливих відносин» [21].



Рис. 3.2. Стратегічні напрямки розвитку Миколаївської області у післявоєнний період

Ці заходи спрямовані на створення сприятливого середовища для розвитку та приваблення нових можливостей у регіоні після війни. Програма стратегічного розвитку Миколаївської області може включати наступні напрямки (рис. 3.2).

Підвищення рівня життя мешканців громади нерозривно пов'язане з місцевим економічним розвитком, який, в свою чергу, потребує інвестицій з зовнішніх джерел. Проекти можуть охоплювати різні напрямки, такі як ремонт медичних, освітніх, культурних та спортивних закладів, а також інфраструктурні покращення, такі як дорожнє покриття, системи водопостачання та водовідведення, та модернізація вуличного освітлення.

Керівництву міста Миколаїв та області бажано спрямовувати свої зусилля на збереження і створення робочих місць з відповідними умовами праці та заробітною платою. Це включатиме розширення сфери працевлаштування, стимулювання зацікавленості суб'єктів підприємницької діяльності у створенні нових робочих місць, а також підвищення конкурентоспроможності населення через навчання та залучення експертів. Передбачається також підвищення мобільності робочої сили, оптимізація регулювання процесу трудової міграції та сприяння зайнятості громадян, котрі потребують захисту або можуть виявити труднощі конкурувати на ринку праці.

Миколаївська область, незважаючи на труднощі, які виникли внаслідок активних бойових дій на її території, має значний потенціал для інвестицій. Формування системи інвестиційної інфраструктури області визнається важливим завданням. Ця система повинна об'єднувати відповідні інституційні елементи у вертикальному та горизонтальному вимірах, а також встановлювати взаємозв'язки та ресурсне забезпечення.

Створення комплексної, динамічної і структурно збалансованої системи може значно активізувати інвестиційні процеси. Ця система може сприяти

виробничо-технологічній модернізації, розширенню виробничих потужностей, підвищенню ефективності та зміцненню конкурентоспроможності, що дозволить реалізувати економічний потенціал Миколаївської області.

«Щодо громадянської позиції, активізація усіх верств населення та формування громадських об'єднань є ключовим елементом для реформ у державі. Реалізація завдань з підвищення рівня участі мешканців у розвитку громади сприятиме активізації та створенню сильних громадських ініціатив» [69].

Залучення громадськості до управління громадою через громадський бюджет - це чудовий крок для забезпечення більшої прозорості та врахування думок і поглядів громадян у бюджетному процесі. Громадський бюджет дозволяє кожному мешканцеві активно приймати участь у прийнятті рішень та визначенні пріоритетів для розвитку їхньої території.

Створення системи взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськістю є ключовим для успішної реалізації громадського бюджету. Важливо розробити чітку цільову програму, яка визначатиме процес підготовки, розгляду та реалізації проектних пропозицій. Також, забезпечення прозорості та відкритості в управлінні цим процесом допоможе підвищити довіру громади.

Щодо стратегії розвитку Миколаївської області, важливо, щоб вона «відповідала стратегічним цілям державної регіональної політики та враховувала конкретні потреби та особливості регіону. Розробка такої стратегії повинна враховувати виклики, які виникають у воєнний та післявоєнний період, та намагатися забезпечити стійкий та інклюзивний розвиток території для забезпечення її конкурентоспроможності» [14].

На відміну від обласної стратегії, «на рівні міста Миколаєва питанню розробки стратегії розвитку приділили більше уваги. З метою збору даних для соціально-економічного аналізу територіальної громади, що є ключовою складовою процесу формування Стратегії розвитку Миколаївської міської територіальної громади до 2027 року та виконання Плану заходів, у липні 2023

року було проведено опитування серед мешканців Миколаївської територіальної громади» [40].

У фокус-групі були представлені різні соціальні групи, такі як молодь, пенсіонери, люди з інвалідністю, представники громадських рад та бізнесу. Обговорені теми включали залучення жителів до суспільного життя та ухвалення важливих рішень, доступність публічних послуг і інформації, пріоритетні завдання та перешкоди для ефективного розвитку громади, ресурси для повоєнного відновлення економіки тощо. «Експертка зі стратегічного планування О. Нижник спілкувалася з учасниками проекту, які представляли різні сфери життя міста.

Під час обговорення виявлено наступні потреби та пропозиції:

1. Представники старшого покоління вказали на дефіцит інформації про події в місті та необхідність умов для активного дозвілля та навчання протягом життя.

2. Люди з інвалідністю висловили занепокоєння щодо доступності соціальних послуг та якісної освіти, а також підкреслили важливість трудової зайнятості та можливостей самореалізації.

3. Громадські ради внесли професійні пропозиції до стратегії, зосереджені на розвитку економіки, соціальній сфері та взаємодії влади та громадськості.

4. Молодь висловила ініціативу щодо створення Молодіжного центру та наголосила на актуальності політики, спрямованої на забезпечення зайнятості та житлового питання.

5. Представники бізнесу вбачають розвиток Миколаєва як портового та туристично привабливого міста. Це обговорення визначило ключові аспекти для розробки стратегії розвитку громади та врахування потреб різних груп населення» [40].

Згідно із результатами опитувань на думку представників бізнесу міста Миколаєва варто виділити низку напрямків, котрі вважають важливими для розвитку громади (рис. 3.3.).



Рис. 3.3. Результати опитування представників бізнесу м. Миколаїв «Завдання / напрями, які є найважливішими для повоєнного відновлення / розвитку громади» [40]

Як можна побачити з рисунку 3.3, три найбільш важливі позицій в плані розвитку громади віддають:

- створенню умов для залученню інвестицій, що має стати поштовхом для розвитку бізнесу та підтримкою вже працюючого;
- розвитку туризму, завдяки якому буде також залучено надходження до бюджету, а також забезпечено розбудову інфраструктури;
- підтримці розвитку високотехнологічних галузей економіки, що дозволить підвищити якість товарів та послуг, а також підвищити екологічність виробництва.

Ще одне із важливих питань у опитуванні було присвячено пріоритетності різних видів економічної діяльності (рис. 3.4).

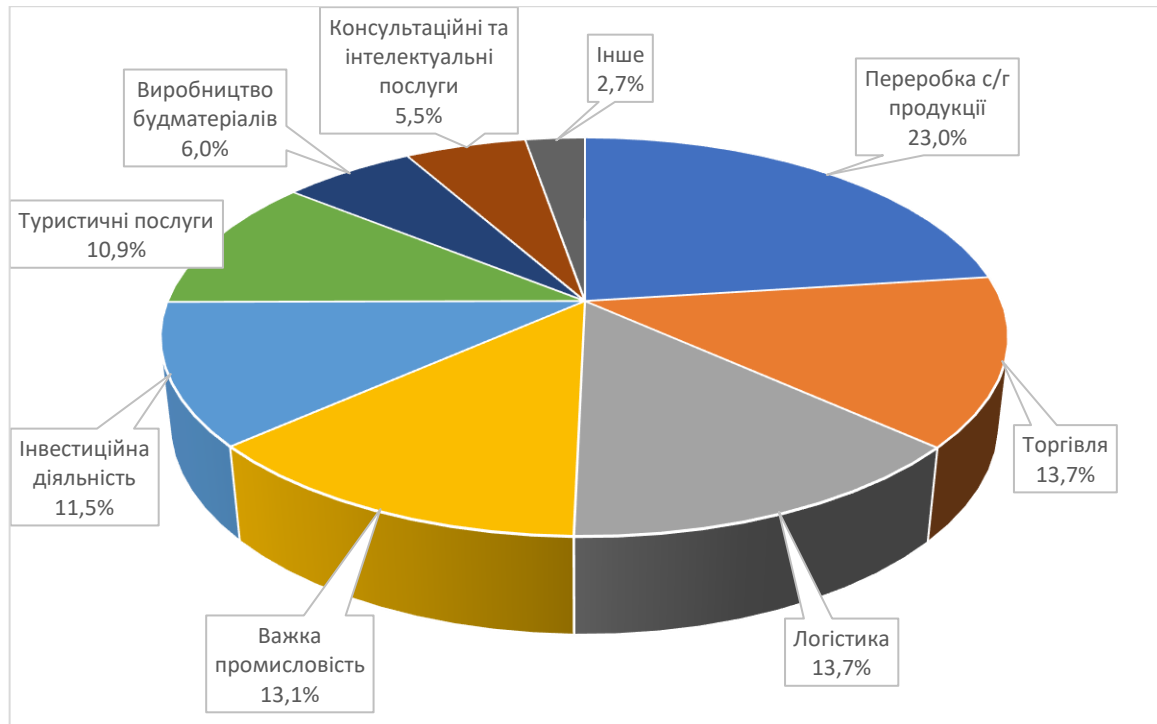


Рис. 3.4. Результати опитування представників бізнесу м. Миколаїв «Види економічної діяльності, які є пріоритетними для майбутнього розвитку громади» [40]

Прогнозовано найбільший відсоток отримала переробка сільськогосподарської продукції, оскільки аграрний сектор економіки країни та зокрема Миколаївщини дозволяє успішно розвивати бізнес та давати надходження до бюджету. В цьому плані переробка є більш вигідною та ефективною, оскільки раніше більш уваги приділялось продажу необробленої сировини, що дає менше прибутку. Наступними за значущістю стоять торгівля та логістика, котрі тим чи іншим чином також пов'язані з аграрним сектором. Показовим також є те, що більше 10 відсотків отримав бізнес у сфері туризму, котрий за великим рахунком завжди був доволі перспективним для Миколаївщини, однак на сьогоднішній день знаходить знаходиться у занепаді через військові дії.

Доволі вагомим для Миколаївщини також стало створення «Агенції регіонального розвитку» у березні 2023 року [46]. «Її співзасновниками стали

Миколаївська обласна рада та Миколаївська обласна військова адміністрація. Про ефективність роботи агенції поки що рано говорити, оскільки її реєстрація відбулась лише наприкінці вересня 2023 року, а згідно тендерів, що проводяться у листопаді-грудні, організація знаходиться на стадії облаштування офісу» [49].

Загалом, відзначається, що Агенція створюється для залучення інвестицій в регіон, розроблення планів відновлення громад, залучення грантів, співпраці з міжнародними донорами тощо, та буде вагомим інструментом в післявоєнному відновленні та розвитку регіону. «Серед напрямків діяльності Агенції наступне:

- Розвиток територіальних громад області та Миколаївського регіону в цілому.
- Здійснення навчання у різних сферах підвищення кваліфікації спеціалістів громад Миколаївської області.
- Забезпечення умов для Європейської та Євроатлантичної інтеграції в рамках Угоди про асоціацію України та ЄС.
- Допомога громадам створювати робочі місця та зміцнювати економіку громади.
- Розробка документів для розвитку територіальних громад.
- Допомога у створенні перспективних інвестиційних проєктів, відповідно до потреб регіону і зацікавленості потенційних інвесторів.
- Пошук шляхів залучення коштів міжнародних партнерів, які надають матеріально-технічну допомогу громадам.
- Реалізація планів стратегічного розвитку територіальних громад Миколаївської області» [49].

Для розвитку Миколаївщини також велике значення має міжнародне співробітництво, яке дозволить залучити фінанси для відбудови області, а також можливі інвестиції для котрі будуть корисними розвитку територій. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, спільно з датськими партнерами, визначило пріоритети відбудови Миколаївської області

та конкретні проекти, які будуть реалізовані у найближчому майбутньому. Партнерство між Україною та Данією у відбудові Миколаївщини слугує яскравим прикладом міждержавного співробітництва, швидкого ухвалення рішень та активної участі у процесі. Разом із датськими партнерами вдало сформульована модель, яка включає державні структури, бізнес та меценатів у процес відбудови. Основними пріоритетами співпраці є проекти відновлення критичної інфраструктури, зокрема, систем тепло- та водопостачання.

«З початку повномасштабного вторгнення, Данія виділила 40 млн доларів на відновлення України. Ці кошти спрямовані на відновлення теплопостачання в Миколаєві та розв'язання кризових ситуацій у секторі енергетики. Крім того, датські партнери передали 37 та 50 одиниць будівельної техніки, аби допомогти у відновленні пошкоджених об'єктів. Для подолання наслідків підриву Каховської ГЕС, Данія надіслала два потужних насоси, 35 наметів, три човни з транспортними плотами та генератор. Також, за допомогою Управління ООН з обслуговування проєктів (UNOPS), було відправлено 5 цистерн для збору та транспортування води з затоплених районів, а також кілька генераторів на суму практично 1 млн доларів. На додаток, 7 березня 2023 року було укладено Меморандум про створення партнерства між Данією, Миколаєвом і Миколаївською областю. Основні напрямки співпраці включають інфраструктуру, ефективне управління, морську галузь, транспорт, міське планування, розвиток малого та середнього бізнесу, «зелений» перехід, молодь та культуру» [71].

Отже, можна констатувати, що Миколаївська область має значні перспективи розвитку території та подолання наслідків військових дій. Звісно, що перед місцевою владою постала значна кількість проблем, серед яких: значні руйнування будівель та інфраструктури, зменшення кількості робочих сил, втрата техніки, проблеми із водопостачанням обласного центру та забруднення сільськогосподарських земель. Однак, навіть в умовах військових дій зберігаються певні тенденції до вирішення проблем та розвитку, а отже в подальшому після закінчення війни можна розраховувати на стрімкий процес

відбудови та вихід області на більш високий економічний рівень. Це в свою чергу дозволить забезпечити умови для підтримки позицій місцевого самоврядування та можливості функціонувати автономно й реалізовувати усі завдання, котрі поставлені перед місцевою владою як державою, так і територіальною громадою.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначених у кваліфікаційній роботі мети і завдань отримані результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо європейського досвіду організації та розвитку місцевого самоврядування, як прикладу для удосконалення системи публічного управління в Україні. В узагальненому вигляді вони зводяться до зазначених нижче теоретичних і практичних висновків.

1. Місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право та фактична здатність територіальної громади, об'єднаної жителями села або добровільно об'єднаної у сільську громаду, самостійно або під відповідальність органів місцевого самоврядування, вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Самоврядування розглядається як форма народовладдя, відповідає потребам суспільства на різних етапах розвитку і залишається ключовим елементом політичної системи держави. Сучасне місцеве самоврядування є територіальною самоорганізацією громадян та громадських організацій для самостійного вирішення проблем стосовно господарювання і місцевого життя. Кожен принцип місцевого самоврядування реалізується в межах, які визначаються звичаями місцевої громади, режимом та механізмами взаємодії держави з місцевою владою та населенням. Існують різні моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна та змішана. Жодна з цих моделей не може адекватно відобразити всю різноманітність національних традицій та звичаїв місцевих громад, а також специфіку їхньої взаємодії з державною владою.

Повноваження місцевого самоврядування визначаються Конституцією та законами України, а також іншими правовими актами, і включають права та обов'язки територіальних громад та органів місцевого самоврядування у здійсненні завдань і функцій місцевого самоврядування. Згідно з Європейською хартією про місцеве самоврядування, ключові повноваження місцевого самоврядування закріплюються в Конституції або законах. У відповідності до

змісту Конституції України, система територіальних громад та їх створених органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є просторовою основою для організації та функціонування не лише органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади. Згідно з положеннями Європейської хартії, місцеве самоврядування є не лише правом, а й реальною здатністю органів місцевого самоврядування регулювати значну частину державних справ, керуючись законами, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Європейська хартія місцевого самоврядування є складовою законодавства України.

2. Підбиваючи підсумки, можна відзначити деяку схожість в організації, функціонуванні, розвитку та оптимізації функціонування місцевого самоврядування Франції та Польщі. Наприклад, це включає державний нагляд за законністю роботою органів місцевого самоврядування, системні тенденції інституційної, функціональної, територіальної і фінансової децентралізації, а також інші аспекти. Реформування місцевої влади у Франції відбувалося етапами та комплексно під контролем держави. Зменшення повноважень місцевої державної адміністрації із супроводом росту компетенцій місцевого самоврядування та збільшенням фінансових ресурсів комун є важливим етапом цього процесу, держава враховує думку представників громадськості на місцях, досягаючи консенсусу між центральними органами влади, місцевими керівниками та науковцями щодо оптимальної моделі децентралізації влади. Реформи впроваджувалися поетапно та системно, спрямовуючись на мінімізацію негативних наслідків, пов'язаних з будь-якими змінами в організації державного та місцевого управління.

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі призвела до формування багаторівневого управління, яке є характерним для ЄС. Елементами цієї структури тепер є гміна, повіт і воєводство. Тривалість реформи - понад 15 років. Глобальними цілями відновлення місцевого самоврядування в РП були: зближення влади з громадянами; створення

максимально прозорого механізму адміністративних процесів, включаючи прийняття рішень в структурах влади, які були б доступні та відкриті. Водночас, з огляду на характеристики, такі як історичний розвиток, національні, географічні, культурні особливості та традиції, адміністративно-територіальний поділ і т.д., на нашу думку, Польща демонструє більшу близькість до України.

Міжнародні стандарти служать еталонами для держав, які обіцяють демократичні цінності та принцип верховенства права. Вони створюють рамки для розвитку системи управління, зокрема децентралізації, щоб забезпечити більшу участь громадян у прийнятті рішень. Децентралізація публічної влади у глобальному контексті ґрунтується на міжнародно-правових та національних вимірах. Зважаючи на глобалізацію, створення ефективної системи децентралізації відповідає викликам сучасного світу та дозволяє ефективно враховувати потреби різних регіонів та громад. Міжнародні правові норми з децентралізації синергійно імплементуються у національне законодавство України. Це допомагає забезпечити відповідність внутрішніх законів міжнародним стандартам та забезпечує захист прав та інтересів громадян на місцевому рівні. Аналіз міжнародних документів вказує на трансформацію норм децентралізації на теоретико-правовому рівні. Однак важливо враховувати, що реальна державотворча практика може виявитися менш ефективною через відсутність дієвого механізму та порядку реалізації цих принципів. Необхідно виробити ефективний механізм та порядок здійснення та реалізації основних засад децентралізації публічної влади. Це включає в себе розробку системи контролю та взаємодії між різними рівнями влади. Децентралізація, заснована на міжнародних стандартах, має сприяти більшій участі громадян у прийнятті рішень, забезпечуючи їхню активну роль у формуванні місцевої політики. Децентралізація в Україні повинна розвиватися відповідно до міжнародних стандартів, адаптованих до унікальних потреб та контексту країни.

3. Реформа децентралізації в Україні - це одна з небагатьох, що вирізняється своїм чітким планом, стратегією та концепцією. Вона охоплює кілька реформ у сфері державного управління одночасно: територіальної організації влади, місцевого самоврядування та регіональної політики. Згідно з українським законодавством, органи місцевого самоврядування трансформувалися в органи влади територіальних громад, створених на основі добровільного об'єднання населення. Громади отримують додаткові ресурси, розширені повноваження та більше можливостей для самостійності у створенні нових органів управління. Це спрямовано на посилення місцевого самоврядування, створення системи управління в громадах орієнтованою на потреби людей та демократію, а також створення стійкого фундаменту для наступних етапів реформи місцевого самоврядування. Вплив процесу децентралізації на розвиток регіонів та громад в Україні на новому етапі впровадження реформи адміністративно-територіального устрою характеризується як позитивними зрушеннями, так і певними ризиками щодо спроможності виконання завдань децентралізації та виявляє деяку диспропорційність. Цей процес відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та може бути стратегією створення ефективного інституту місцевого самоврядування. Цю стратегію практично втілено через Об'єднані територіальні громади (ОТГ), які отримали розширені повноваження, власні матеріальні ресурси, а також фінансову підтримку. Стратегічна мета реформ полягає в створенні комфортного та безпечного середовища для життя громадян в Україні, а також у створенні умов для динамічного розвитку регіонів.

4. Незважаючи на труднощі та обмеження, зумовлені воєнним станом, розширенням територій з конфліктом та деокупацією, органи місцевого самоврядування та державні органи управління проявляють ініціативу і ефективність у вирішенні життєво важливих питань для населення. Важливою є роль громадськості і волонтерського руху у підтримці органів влади та наданні допомоги населенню. Це свідчить про велику міру готовності громадян брати

участь у суспільних ініціативах та сприяти вирішенню кризових ситуацій. Також, взаємодія з міжнародними партнерами та участь в міжнародних проєктах свідчать про зацікавленість та підтримку інших країн у подоланні кризової ситуації в Україні. Інтеграція реформи децентралізації влади в ширший контекст є важливим кроком в європейському розвитку країни, підтверджуючи принципи демократії, ефективного управління та партнерства з іншими країнами. Успішне завершення реформи може стати важливим фактором для подальшої стійкості та розвитку України в післявоєнний період.

Участь військових адміністрацій у відповідній діяльності стикається з недоліками через відсутність належного нормативного регулювання та фінансування. Це призводить до значної різниці в фінансовому забезпеченні громад, розташованих поблизу зони конфлікту чи в тимчасовій окупації, порівняно з тими, що перебувають у безпечних умовах. Ситуація свідчить про відсутність фінансового балансу між різними громадами. Підприємства на таких територіях пересуваються на безпечні об'єкти, що призводить до суттєвого втрати коштів у місцевих бюджетах. Ліквідація цього дисбалансу силами місцевого самоврядування є неможливою, і для вирішення цього питання необхідна підтримка держави, міжнародного фінансування тощо. Однак, попри це, функціонуючи в умовах війни, інститут місцевого самоврядування демонструє ефективну самоорганізацію суспільства.

Після стабілізації військової ситуації в Україні з метою підвищення ефективності реформи децентралізації слід реалізувати наступні заходи:

- Розробити та прийняти перспективний план об'єднання територіальних громад, враховуючи географічні, економічні, культурні, етнічні, рекреаційні та інші особливості громад.
- Здійснити поширення виваженої роз'яснювальної інформації стосовно доцільності та переваг процесу об'єднання територіальних громад.
- Організувати навчальні семінари та інші просвітницькі заходи для службовців органів місцевого самоврядування і представників громадськості відносно різних аспектів реформи.

В умовах воєнного стану вельми важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що гарантує ефективний економічний розвиток об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Зусилля місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій мають бути спрямовані на забезпечення дії Конституції та законів України. Зокрема, це включає здійснення заходів щодо правового режиму воєнного стану, організації оборони, цивільного захисту, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, а також сприяння економічному розвитку території тощо. Умови війни висунули вимогу до місцевих органів виконавчої влади, і вони відповіли на виклики воєнного стану з належним організаційним рівнем та функціональною готовністю. Разом з тим, якщо в умовах воєнного стану певна централізація має місце бути та обумовлена вимогами сьогодення, то після закінчення війни на перше місце має вийти саме підвищення рівня децентралізованості влади та вихід місцевого самоврядування на передній план.

5. Миколаївська область має значні перспективи розвитку територій та подолання наслідків військових дій. Звісно, що перед місцевою владою постала значна кількість проблем, серед яких: значні руйнування будівель та інфраструктури, зменшення кількості робочих сил, втрата техніки, проблеми із водопостачанням обласного центру та забруднення сільськогосподарських земель. Однак, навіть в умовах військових дій зберігаються певні тенденції до вирішення проблем та розвитку, а отже в подальшому після закінчення війни можна розраховувати на стрімкий процес відбудови та вихід області на більш високий економічний рівень. Це в свою чергу дозволить забезпечити умови для підтримки позицій місцевого самоврядування та можливості функціонувати автономно й реалізовувати усі завдання, які поставлені перед місцевою владою як державою, так і територіальною громадою.

Під впливом нових реалій виникла необхідність у вдосконаленні нормативно-правової бази, зокрема, у розробці засад державної регіональної політики, що враховує умови воєнного стану та стратегії відновлення регіонів і

територій. Обґрунтовано, що процес відновлення України повинен фокусуватися на вдосконаленні міського планування, що ґрунтується на принципах сталого розвитку. Базовими орієнтирами відновлення регіонів та громад повинні бути наступні:

- Створення безбар'єрного простору, де кожна людина має право на активний спосіб життя та не є ізольованою від суспільства.
- Дотримання компактності та багатофункціональності в містоплануванні включає змішане використання територій, що є характерним для багатьох європейських міст.
- Перехід до зеленої енергетики.
- Розв'язання проблем озеленення міст і підвищення пріоритету природоорієнтованих рішень.
- Розвиток більш адаптивних, сталих та децентралізованих агропродовольчих систем, включаючи надання пріоритету локальним продовольчим системам, диверсифікацію малих та середніх агропідприємств, фермерських господарств та їх кооперацію і розвиток сільських територій.
- Забезпечення всебічного залучення експертного середовища та громадськості до процесів прийняття рішень та розробки нормативно-правових актів.
- Використання інструментів фінансування ЄС для післявоєнної відбудови міст України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Белявцева В. В. Становлення інституту місцевого самоврядування в Україні та його вплив на розвиток територій. Проблеми системного підходу в економіці. - 2019. - Вип. 1(1). - С. 58-64.
2. Білокінна І. Місцеве самоврядування як складова «зеленого» повоєнного відновлення України. Modeling the development of the economic systems, 2023. № 1, С. 62–72.
3. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» - DESPRO. К.: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
4. Борщевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях. Громадський простір. 25.04.2022. URL: <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah>
5. Бублій М. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. International Scientific Journal. 2016. №5. С. 14-18.
6. Буглак Ю. Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 1. С. 70–75.
7. Василенко Л. Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Підприємництво, господарство і право. № 3. 2017. С. 123–126.
8. Всеукраїнський конкурс журналістських робіт «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» у 2022 році. Буклет про Конкурс. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/buklet-2022-1.pdf>

9. Всі домовленості із міжнародними партнерами – будуть працювати: голова військової адміністрації Чернігова. Час чернігівський. URL: <https://cntime.cn.ua/vsi-domovlenosti-iz-mizhnarodnimi-partnerami-budut-article/>
10. Ганущак Ю.І., Чипенко І.І. Префекти: уроки Франції для України. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
11. Гринчишин І.М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. Територіальний розвиток та регіональна економіка. 2018. № 6 (134). С. 51-56.
12. Гураль П.Ф. Органи місцевого самоврядування у зарубіжних країнах : навч. посіб. Львів : ЛНУ ім. І.Франка.2017. 147 с.
13. Двігун А. О. Вплив реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на регіональний розвиток. Вісник економічної науки України. 2021. № 2. С. 58-61.
14. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання. International Alert. Український незалежний центр політичних досліджень. 2017. 32 с. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf.
15. Дзєга В. Д. Вдосконалення організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування в умовах децентралізації владних повноважень в Україні. Державне будівництво. 2020. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2020_2_19.
16. Євдокімов О.В. Переваги, недоліки та проблеми об'єднання територіальних громад в Україні. Science without borders. 2018. № 5. С. 84-86.
17. Євроінтеграція України за зеленим сценарієм: першочергові завдання за умов реалій військового стану. Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління: веб сайт. URL: https://dea.edu.ua/article/vebinar_do_dniv_vropi_v_ukraini_vrointegraciya_ukraini_z_a_zelenim_scenarim_pershochergovi_zavdannya_za_umov_realii_viiskovogo_stanu.

18. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

19. Жаліло Я. А., Двігун А. О., Шевченко О. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2019. 192 с.

20. Жовнірчик Я. Ф. Демократизація механізмів управління регіональним розвитком в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 24. с. 43–48.

21. Жовнірчик Я. Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2019. № 4. с. 353-355.

22. Західна О. Р., Жовтяк К. В. Бюджетна децентралізація в Україні: її особливості та сучасний стан. Науковий погляд: економіка та управління. 2019. №4. С. 111-118.

23. Ігнатенко О. С., Дудар В. І. Критерії оцінки ефективності взаємодії місцевих органів влади в Україні. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. 2016. № 3. С. 43-47.

24. Ісаєва Н. К. Розвиток правових засад фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. Правова держава. 2020. Вип. 31. С. 325-332.

25. Калетнік Г.М., Ємчик Т.В. Державне регулювання соціально-економічного розвитку сільських територій в Україні. Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2020. № 2 (52). С. 7-22.

26. Ковальчук С. Я. Функціональні напрями розвитку сільських територій у контексті зеленого зростання. Економіка, фінанси, менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2019. № 7. С. 16-22.

27. Ковальчук Ю.М. Щодо поняття об'єднаної територіальної громади як елемента правового регулювання. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2017. № 29. Т. 1. с. 87-90.

28. Колесник Т.В. Перспективи розвитку механізмів участі громади в системі управління на місцевому рівні. *Norwegian Journal of development of the International Science*. 2020. №3. С. 36-44.

29. Колесник Т.В., Самборська О.Ю. Оцінка сучасного стану на напрямки розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. *Економіка АПК*. 2019. №11. С. 96-105.

30. Кравців В. С., Сторонянська І. З., Жук П. В. Реформування територіальної основи місцевого самоврядування в контексті його фінансової спроможності. *Економіка України*. 2017. № 1. С. 41—51.

31. Кравчук М. Ю. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. Вип. 1. С. 42-46.

32. Куропась І. Територіальні громади в умовах воєнного стану: як забезпечити ефективне управління в контексті пріоритетів повоєнного розвитку. *Громадський простір: веб сайт*. URL: <https://www.prostir.ua/?news=terytorialni-hromady-v-umovah-vojennoho-stanu-yak-zabezpechyty-efektyvne-upravlinnya>

33. Куценко В., Гаращук О., Топчій О. Пріоритетні напрями та принципи реалізації державної політики щодо забезпечення сталого розвитку. *Економіка природокористування і сталий розвиток*. 2020. № 7. С. 40-47.

34. Куценко Т.Ф., Дударенко Є.Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. с. 19–23.

35. Лісничук О. Пошуки формули „нового суспільного договору” після Євромайдану. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2017. Вип. 5–6. С. 231–243.

36. Лукеря Т. Хто керуватиме громадами на деокупованих територіях? *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 12 січня 2023. URL: <https://parlament.org.ua/2023/01/12/hto-keruvatime-gromadami-na-deokupovanih-teritoriyah/>

37. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. Проблеми законності. 2022. Вип. 157. С. 6-19.

38. Маринів А. Реформування місцевого самоврядування та децентралізація у Франції у 80-х рр. ХХ ст. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2017. Вип. 5. Т. 1. С. 68–73.

39. Маркіян Дацишин. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни? Реанімаційний пакет реформ. 2022. URL: <https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viynu/>

40. Миколаївська міська рада - офіційний портал. URL: <https://mkrada.gov.ua/>

41. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Таврійський науковий вісник. 2022. № 2. С. 67-73.

42. Міністерство розвитку громад та територій України активізувало роботу стосовно сприяння територіальним громадам України в розширенні співпраці з іноземними муніципалітетами. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/twincities>

43. Місцеве самоврядування України стане взірцевим для Європи. Україна обов'язково втілить всі завдання децентралізації. Міністерство розвитку громад та територій України. 2022. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/misceve-samovryaduvannya-ukrayiny-stane-vzirczevym-dlya-yevropy-ukrayina-obovyazkovo-vtilyt-vsi-zavdannya-decentralizacziyi-vyacheslav-negoda/>

44. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.

45. Муртіщева А. О. Окремі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Актуальні проблеми приватного та публічного права : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції

присвяченої 93-річчю з дня народження члена-кореспондента НАПрН України, академіка Міжнародної кадрової академії, Заслуженого діяча науки України, доктора юридичних наук, професора Процевського О.І. (21 травня 2022 року). Харків, 2022. С. 416-419.

46. На Миколаївщині створили Агенцію регіонального розвитку — хочуть залучати гранти та інвестиції. Онлайн-медіа «НикВести». URL: <https://nikvesti.com/ua/news/politics/266218>

47. Онишко О. Б. Вплив глобалізації на місцеве самоврядування в Польщі. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. 2017. Вип. 4. С. 59-68.

48. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни. Офіційний сайт реформи децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14615>.

49. Офіційний сайт онлайн-бази даних Опендатабот. URL: <https://opendatabot.ua/c/45187240>

50. Павлів О. В. Розвиток земельних відносин у контексті реформування місцевого самоврядування. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2022. Т. 33(72), № 6. С. 138-142.

51. Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. С. 222-226.

52. Патицька Х.О. Нарощення податкового потенціалу об'єднаних територіальних громад в контексті забезпечення їх фінансової спроможності. Причорноморські економічні студії. 2017. № 21. С. 42-46.

53. Переверзева А.В. Критеріальні ознаки формування об'єднаних територіальних громад: національні особливості та зарубіжний досвід. Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. 2018. Вип. 22. с. 217–220.

54. Перощук З. Проблемні питання бюджетної децентралізації (деякі правові аспекти). Право України. 2017. № 2. С. 172-178.

55. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. Молодий вчений. 2016. № 1(2). С. 47-51.

56. Попок А. А., Попов С. А. Інноваційна діяльність в органі публічної влади: системний підхід. Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2017. № 2. С. 12-19.

57. Порядок проведення обстеження пошкоджених об'єктів. Factor: веб-сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/april/issue-4/3/article-120169.html>

58. Потапенко В. Г., Баранник В. О., Бахур Н. В. та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп./ за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с.

59. Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 – результати опитування представників ОМС. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16086>

60. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України № № 2389-IX від 9 липня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>

61. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

62. Про невідкладні роботи з ліквідації наслідків, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: роль ОМС. Factor: веб-сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/may/issue-5/1/article-120351.html>

63. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

64. Проніна О.В. Розширення повноважень об'єднаних територіальних громад у сфері земельних відносин (на прикладі Херсонської області). Теорія

та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 1. С. 1–17.

65. Пронько Л.М. Становлення та розвиток місцевої влади в Україні. Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2016. №3. С.88-96.

66. Савчин М. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні : монографія. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2015. 216 с.

67. Самборська О.Ю. Сучасні підходи до участі громад у процесі планування місцевого економічного розвитку. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. 2020. №6 (58). С. 39-46.

68. Стратегія розвитку Миколаївської області на період до 2027 року включно. Офіційний сайт Миколаївської обласної ради. URL: <https://www.mk-oblrada.gov.ua/UserFiles/decree/1613571502602d25ae7f0ce.pdf>

69. Тітов М. Визначення правових дефініцій як ключ до успішного продовження реформ з децентралізації влади в Україні. *Право України*. 2019. № 3. С. 287-295.

70. У 2023 році децентралізація продовжиться, – Денис Шмигаль. Урядовий портал. 3 січня 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia-reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnistiu>

71. Україна і Данія визначили пріоритети відновлення Миколаївської області. Мультимедійна платформа іномовлення України Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3730957-ukraina-i-dania-viznacili-prioriteti-vidnovlenna-mikolaiivskoi-oblasti.html>

72. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад : інноваційні підходи та інструменти : монографія. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

73. Устименко В. А., Заблудська І. В., Бурбело С. О., Саєнко П. О. Ідентифікація та позиціонування об'єднаних територіальних громад:

методичний інструментарій. Економіка та право. Серія "Економіка". 2019. №52 С. 44-50. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2019.01.044>.

74. Фелонюк Т. А. Організаційна основа діяльності місцевого самоврядування Франції. Право і суспільство. 2017. № 4. С. 40-44.

75. Фелонюк Т. А. Характеристика моделі місцевого самоврядування Франції: досвід для України. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2017. Вип. 1. С. 62-67.

76. Фурман І.В. Напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему ефективної роботи органів місцевого самоврядування України в умовах децентралізації влади. Colloquium – journal. 2020. №22 (74). С. 47-61.

77. Чиркін А. С. Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 31. С. 227-241.

78. Чиркін А., Кушнір В. Особливості місцевого самоврядування Франції. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 5. С. 176-180.

79. Чудик Н. О. Вертикаль влади в умовах воєнного стану Російсько-українська війна: право, безпека, світ: матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Тернопіль, Західноукраїнський національний університет, 29-30 квітня 2022 р., Тернопіль: ЗУНУ, 2022. С. 156-160.

80. Шаршов С. Утворення військових адміністрацій не згортає децентралізацію владних повноважень. Децентралізація. 25.11.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15801>

81. Щур Р. І. Територіальна громада як інституційний суб'єкт фінансових відносин. Економіка і управління. 2017. № 3. С. 42-47.

82. How to advance decentralisation reform despite the Russian war. PLATFORMA. Local®ional international action. 7 february 2023. URL: <https://platforma-dev.eu/how-to-advance-decentralisation-reform-and-localise-the-eu-eap-agenda-desprite-the-russian-war/>

ДОДАТКИ

Додаток А

Проблемні питання, протиріччя та ризики реформування місцевого самоврядування і розвитку демократії [61]

№	Проблемні питання, протиріччя, ризики	Характеристики проблемності	Оцінка ступеня проблемності (1–5 балів)
1	Внесення змін в Конституцію, розроблення нових законодавчих ініціатив	Напрацювання виконані, пропозиції надані	2
2	Перебудова роботи ОДА, РДА	Рівень адміністрування докорінно знижений, зроблений акцент на організаційно-методичну підтримку	3
3	Проблема визначення оптимальних розмірів ОТГ	50% сільських громад мають менше 3 тисяч осіб; середня чисельність ОТГ становить 13 тисяч осіб	3
4	Делегування повноважень з центра на місця	Переважно регламентовано в достатньому обсязі	2
5	Виникнення колізії та конкуренції у сфері компетенцій між місцевими органами влади, ОТГ	Мінімум конфліктності	3
6	Проблема державного нагляду за територіями	Вирішується на центральному рівні	4
7	Проблема спроможності громад	Найвищі темпи зростання МБ	4
8	Проблема притоку інвестицій	Не вирішена	5
9	Низькі стартові позиції регіонів, низька платоспроможність населення	Виникли диспропорції	4
10	Недосконалий механізм вирівнювання диспропорцій між регіонами	Потребують наукового розроблення та апробування	4
11	Ризик децентралізації корупції	Потребує окремого дослідження	4
12	Ризик надмірної автономії (потенціал сепаратизму, зловживань, містечковості)	Не є загрозливим	3