МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ

Навчальний посібник

Серія «Бібліотечка місцевого самоврядування»

Національна академія державного управління при Президентові України
НАДУ
Інститут Громадянського Суспільства
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень

Київ-2017

УДК 352.07(477)(07)
М65

Розроблено за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні».

Викладені погляди належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (протокол № 253/12-6 від 30 листопада 2017 року).

Рецензенти:
Ворона П. В., д. держ. упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України;
Дехтяр О. А., д. держ. упр., професор, завідувач кафедри менеджменту і адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України.

Уміщені у виданні інформація та матеріали є вільними для копіювання, перевидання й розповсюдження по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при такому копіюванні, перевиданні й поширенні є обов'язкове посилання на авторів і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

М65 **Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф.**
Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. /
[А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с.

ISBN 978-617-7361-38-0

Навчальний посібник підготовлено як текстову версію до навчальної дисципліни «Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування» і апробовано у Національній академії державного управління при Президентові України та на тренінгах, які проводить ГО «Інститут громадянського суспільства» для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та активістів об'єднаних територіальних громад.

У виданні розглянуто теоретичні та прикладні питання сучасного розуміння децентралізації в Україні, аналізуються основні тенденції реалізації децентралізаційних реформ у світі. На основі опрацьованого матеріалу пропонуються концептуальні і правові засади реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації повноважень в Україні. Обґрунтовано доцільність змін у системі місцевого самоврядування, які сьогодні впроваджуються та передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності територіальних громад, широке застосування механізмів демократії. Визначені стратегічні орієнтири приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері згідно Європейської хартії місцевого самоврядування. У виданні використано матеріали ГО «Інститут громадянського суспільства». Розраховано на широке коло читачів.

УДК 352.07(477)(07)

ISBN 978-617-7361-38-0

© Рада Європи, 2017

ЗМІСТ

УМОВНІ ПОЗНАЧКИ 4

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття і сутність категорії «децентралізація»: базові аспекти і проблеми сучасного розуміння 6

1.2. Європейська хартія місцевого самоврядування – ключовий орієнтир на шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування 17

1.3. Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування 30

Питання для самоперевірки та обговорення 53

Корисні літературні джерела 54

Практичні завдання 58

РОЗДІЛ 2. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

2.1. Перспективні напрями формування сучасних територіальних громад 61

2.2. Алгоритм добровільного об'єднання територіальних громад . . .78

2.3. Практика створення об'єднаних територіальних громад 83

2.4. «Розумне зростання» в об'єднаних територіальних громадах . . .87

Питання для самоперевірки та обговорення 98

Корисні літературні джерела 98

Практичні завдання 102

НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ
«Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень» . . .105

УМОВНІ ПОЗНАЧКИ



– Визначення.



– Зверніть увагу.



– Посилання (на джерело, додаток тощо).



– Питання для самоперевірки та обговорення.



– Висновки.



– Довідка, приклад, досвід, кращі практики.

ВСТУП

Серед комплексу реформ, перед необхідністю проведення яких стоїть сьогоднішня Україна, децентралізацію публічної влади без перебільшення можна назвати реформою № 1. Без повноцінного і потужного місцевого самоврядування неможливо побудувати сильну державу.

Володимир Гройсман [14].

Подальша демократизація суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є на сьогодні пріоритетами серед реформ в Україні. Оскільки нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи публічного управління обумовлюють нові умови реалізації децентралізації за умови збереження ідей правової держави. Модернізація публічної влади повинна відбуватися у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка буде невід'ємним елементом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної і політичної активності.

У цих умовах, на думку Анатолія Ткачука – одного з ідеологів децентралізації та директора з науки та розвитку Інституту громадянського суспільства (ІГС), депутати місцевих рад, а особливо депутати новоутворених об'єднаних громад, мають бути досить обізнаними не тільки у деяких конкретних нормах окремих законів, що регулюють діяльність власне місцевих рад та їх депутатів, а розуміти всю філософію змін системи місцевого самоврядування в Україні, роль різних владних інституцій у цьому процесі, адже без цього складно застосовувати законодавство, яке постійно змінюється.

До цього додається нова складова – депутатська відповідальність за свою діяльність. Адже тепер багато чого у житті громади залежить безпосередньо від ефективності рішень місцевої ради, виконкому, а не від рішень, що ухвалюються на національному рівні [40, с. 4].

Реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок. Це викликано, перш за все, зміною статусу територіальних громад та тих перспективних завдань, що постають перед місцевою владою.

РОЗДІЛ 1
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Практика завжди має бути побудована на хорошій теорії, ворота якої – перспектива.

Леонардо да Вінчі.

1.1. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ»: БАЗОВІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО РОЗУМІННЯ

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Як показує досвід, після Революції Гідності кінця 2013-початку 2014 р., коли Україна підтвердила свій європейський вектор розвитку, у державно-управлінську практику Української держави слід запроваджувати нові принципи управління. Це можуть бути, наприклад, принципи, що декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «*Good Governance*» («Належне врядування»). Запровадження цієї моделі повинно стати новим етапом реалізації реформи публічного управління в Україні [21].

У теоретичних і практичних дослідженнях поняття «децентралізація» є багатоаспектним та розглядається різнопланово. На семантичному рівні децентралізація (від латинського de – протиставлення, centralis – центральний) трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [33, с. 249]. Тобто – це система розподілу

функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління із розширенням прав останніх. Роль децентралізації управління в процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [2].

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

Крім того, територіальні громади отримають права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [29].

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

- **передачу повноважень від органів виконавчої влади на рівень територіальних громад і закріплення за ними достатніх фінансових ресурсів;**
- **чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;**
- **посилення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свої рішення перед виборцями і державою.**

Загалом, поняття децентралізації владних повноважень є, ймовірно, настільки давнє як і саме управління. Древні імперії, середньовікові королівства, а також сучасні держави причетні до вирішення таких питань, як: в якій мірі право збирати податки або приймати рішення на власний розсуд залишати на центральному рівні, а в якій передати місцевим чиновникам [25].

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

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг.

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

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

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі.

Найдокладніше питання децентралізації досліджені Ж. Веделем. Децентралізація, на його думку, полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням [4, с. 392].



Обґрунтування необхідності децентралізації має подвійний характер. По-перше, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «набагато реальніший в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональних».
По-друге, «децентралізоване управління, якщо для нього забезпечені необхідні засоби і умови, є набагато менш вагомим і набагато більш практичним, ніж централізоване управління».

Ж. Ведель [4, с. 397].

Проте варто зазначити, що в зарубіжній науковій правовій літературі наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями часто розглядають як спосіб не децентралізації, а деконцентрації.

Якщо принципи централізації і децентралізації регулюють питання взаємовідносин центру і місць, то для розподілу компетенції між різними органами одного рівня управління в латиноамериканських державах, як і в країнах Європи, використовуються принципи концентрації і деконцентрації. Повноваження концентруються в руках одного органу, коли він здійснює всю повноту влади, надану даній адміністративно-територіальній одиниці, тоді як система деконцентрації передбачає розподіл функцій між різними органами однієї ланки.

М. Штатін [41, с. 34].

Передача повноважень із центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дозволяє привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Перехід до децентралізації – це, свого роду «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори. Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч.

А. Колодій [18].

Таблиця 1.1.

Підходи до визначення поняття «децентралізація»

Автори, інституції	Децентралізація – це
Англійсько-український словник [1, с. 27]	організаційна система, що передбачає надання реальних повноважень ухвалювати рішення тим її підрозділам, які географічно чи організаційно перебувають поза центром влади.
Веб-сторінка «Децентралізація» [45]	процес передачі владних повноважень і фінансових ресурсів з центрального до нижчих рівнів державного управління, таких як регіони, провінції, райони і муніципалітети. Під поняттям «процес» розуміється безпосередня участь громадян в політичній і соціально-економічній діяльності, що має посилити процес демократизації в подальшому.

Автори, інституції	Децентралізація – це
«Децентралізація» [10]	доцільна відповідність потребам суспільства функціональної відповідальності різних рівнів управління; самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому.
«Децентралізація» 5, с.12]	система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації.
Гібсон Д., Донеллі Д., Іванчевич Д. [46, с. 507]	процес, який передбачає передачу влади ухвалювати рішення якомога нижчому рівню в межах організації.
Жан-Поль Фагует [44, с. 5]	передача центральним (національним) урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих (або) органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні.
Кальман Міжей (Угорщина) [49, с. 7]	Децентралізація потрібна для більш рівномірного економічного зростання і перерозподілу доходів. Органи місцевого самоврядування повинні реалізовувати власні проекти, а для цього їм необхідна власна податкова база, можливість прозорими методами захистити свою частку в центральних податках і певна автономія у використанні частини зібраних податків.
Лелеченко А. [18]	делегування повноважень, ресурсів і відповідальності від центральних до місцевих, напівавтономних державних органів влади, а також до приватних підприємницьких утворень. Найбільш важливими аспектами децентралізації є відповідальність (глибоке усвідомлення суб'єктами влади життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність виробляти якісну політику, приймати оптимальні рішення, здійснювати їх з найбільшою користю для загального блага), ефективність (результат досягнення поставленої мети при максимально можливій економії суспільної праці або досягнення певної мети при найменших затратах, тобто штучне злиття результатів і засобів) та субсидіарність (захист автономії особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць: громади, територіальної громади, регіону).

Автори, інституції	Децентралізація – це
Литвак Ж. [47]	передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів і/або до приватного сектору.
Линьов К. [19]	процес передачі відповідальності за планування, розподіл та реалізацію ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до регіональних, місцевих органів державної влади і самоврядування.
Юридична енциклопедія [42, с. 168]	процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру.

Оскільки «децентралізація» є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, то, узагальнюючи вищенаведені визначення, можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. Досить важливо розрізняти типи децентралізації, оскільки вони мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху. На початку 1980 р. існувало досить поширене твердження, що децентралізація має типи, кожний з яких включає відмінні форми (рис. 1.1.).

Існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна, а також три основні форми (як зазначають окремі науковці) децентралізації – деконцентрація, деволюція і делегування.

Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється шляхом деволюції.

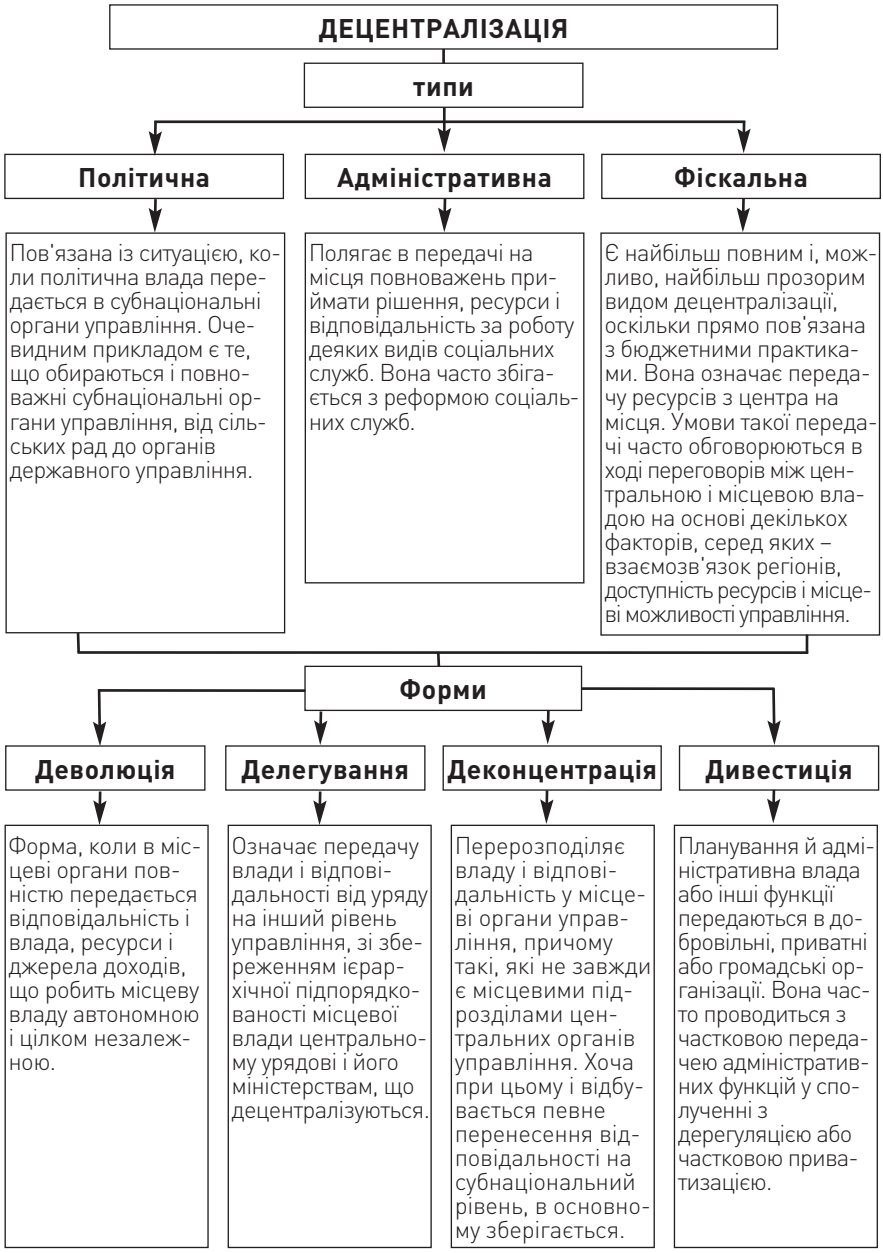


Рис. 1.1. Типи і форми децентралізації

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і більше відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні [48, с. 147-157]. Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць, дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, і в свою чергу політичним діячам – вчасно реагувати на потреби і бажання своїх виборців.

Політична децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп.



Фіскальна децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету [51]. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій.

Узагальнюючи першоджерела, класифікують п'ять форм фінансово-бюджетної децентралізації:

- самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;
- заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або вкладу робочої сили;
- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);
- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань;
- надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів.



Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій [51].

Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напівавтономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [36, с. 62].

Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств.

Існує два шляхи здійснення адміністративної децентралізації: через такі форми як деконцентрацію і делегування.



Деконцентрація – вважається самою слабкою формою децентралізації і найчастіше застосовується в унітарних державах. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. За таких умов, територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади. Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта управління.

Деконцентрація може застосовуватись горизонтально чи вертикально. Про вертикальну деконцентрацію йдеться, коли функції державного управління передаються підпорядкованим державним органам, наприклад, міністерству. Горизонтальна деконцентрація має місце тоді, коли на одному управлінському рівні створюють відповідні органи для різних спеціалізованих галузей [36, с. 97].



Делегування – вважається найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування.

Місцеві органи самоврядування отримують таким чином певні права у деяких сферах у відповідності до чинного законодавства, діють незалеж-

но та мають для цього власні джерела фінансування. Процес прийняття рішень та їх впровадження повністю належить до компетенції місцевих органів самоврядування, а у випадку конфлікту між ними та органами центральної влади відповідальні суди можуть втрутитись лише за наявності порушень законів чи Конституції.

Делегування – це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування.

Тому одним із найважливіших питань децентралізації є питання: до якої межі і за якими повноваженнями може здійснюватись децентралізація. Для відповіді на це запитання ми маємо звернутись ще до одного дуже важливого терміну, без якого неможливо уявити процес децентралізації – субсидіарність. Тобто головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Як слушно зазначає А. Ткачук, якщо ви поїдете у будь-яку державу Європейського Союзу і поспілкуєтеся із професійними державними службовцями чи політиками, ви часто будете чути цей термін, оскільки принцип субсидіарності пронизує всю політичну систему Європейського Союзу. Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать дещо по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються [40, с. 6].



Принцип субсидіарності (англ. *subsidiary* – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні [40, с. 6-7].

Амстердамський договір додав до Договору про заснування Європейської Спільноти Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, де викладені керівні настанови щодо субсидіарності.

Незважаючи на те, що принцип субсидіарності знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі, він і досі відсутній в чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», проте він розкривається у частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [40, с. 7]:



«Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії».

Ця ж стаття містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади [40, с. 8]:



«Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування по мірі можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов».

Отже, **що ми отримуємо від аналізу базових підходів до децентралізації:**

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

2) децентралізація повноважень має відбуватись із урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, щоб передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;

3) передаючи повноваження від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, має бути забезпечено передачу необхідних для цього ресурсів і надано право органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей [40].

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



Деволюція є прикладом найбільш завершеної форми децентралізації та може набувати різних форм, але в основі її ідеї лежить збільшення повноважень на користь органів місцевого самоврядування.

Ціллю деволюції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграшною для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування. Крім того, форма децентралізації, за якої відбувається пряма передача планувальних і виконавчих функцій від інститутів влади – організаціям неурядового сектора, представлена *дивестицією* (divestment), але це не є ні основною, ні найважливішою формою децентралізації, оскільки вона не пов'язана прямо з діяльністю системи місцевого самоврядування. Дивестування часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

Таким чином, незважаючи на те, що вище класифіковані види децентралізації передбачають в різній мірі делегування повноважень, влади і відповідальності до нижчих рівнів органів влади, напівавтономних державних організацій або приватним підприємствам, центральні органи влади все ж залишають за собою право впливу і низку владних повноважень, які регламентуються під час укладання відповідних контрактів (договорів, угод), збереження права відслідковувати якість надання послуг або виконання делегованих функцій, вносити необхідні корективи (за необхідністю) або достроково розривати укладені договори.

1.2. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – КЛЮЧОВИЙ ОРІЄНТИР НА ШЛЯХУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З початку 90-х років в Україні поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування. На шляху децентралізації та реформування місцевого самоврядування в Україні ключовим орієнтиром є Європейська хартія місцевого самоврядування (далі – Хартія), яку держава без застережень ратифікувала 15 липня 1997 р.

Хартія є основним міжнародно-правовим документом і для країн-членів Ради Європи, оскільки містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування.



Відповідно до статті 9 Конституції України Хартія є частиною національного законодавства.

Норми Хартії мають пряму дію й володіють верховенством щодо норм права, створюваних самою національною державою. Хартію спрямовано на захист та зміцнення місцевої автономії в Європі, оскільки зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади.

Розбудова української демократичної держави значною мірою залежить від налагодження взаємовідносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування на місцях, від розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування, які здатні активізувати політичний, економічний, соціальний, культурний розвиток територіальних громад, забезпечити підвищення рівня життя та якості адміністративних послуг, що надаються населенню [22, с. 42].

Ті зміни, які сьогодні впроваджуються, передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності, широкого застосування механізмів демократії. Перед нами стоїть завдання приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері [6].

Відповідно, поява Хартії була спричинена посиленням різнорівневої інтеграції, у тому числі й на локально-регіональному рівні, що призвело до необхідності зіставлення систем управління місцевих органів у різних країнах та пошуку уніфікованих підходів до подальшого розвитку.

Розроблялася Хартія з 1968 р., коли створена Радою Європи Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету Міністрів Ради Європи перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією про прийняття Декларації принципів місцевого самоврядування. Хартія розроблялася 17 років, у червні 1985 р. її було схвалено урядами 23-х держав і відкрито до підписання членами Ради Європи з 15 жовтня 1985 р.

Досить тривалий період розробки цього документа свідчить про те, що проблема взаємовідносин місцевої і центральної влади є дуже склад-

ною навіть для давно сформованих і тому краще розроблених демократичних систем, зокрема у країнах Західної Європи. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення цього документа є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії і децентралізації влади. Слід враховувати, що в понад піввіковій історії Ради Європи ця Хартія є одним з небагатьох документів, що має своєю метою сприяти урядам країн-учасниць у виробленні загальних підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Дана Хартія зобов'язує кожного з учасників дотримуватися правових норм, які гарантують адміністративну, фінансову і політичну незалежність місцевої влади. Хартія, як і більшість подібних документів, складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини.

Проаналізуємо основні положення Хартії, що носять характер міжнародних стандартів, які мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне – у контексті їх реалізації в законодавстві окремих країн.

Преамбула визначає цілі Ради Європи і констатує, що місцеве самоврядування – це невід'ємна основа демократичного ладу. Як і Європейська соціальна хартія, цей документ підкреслює важливість громадянських прав.

У Преамбулі містяться концептуальні положення, що пояснюють мотиви прийняття державами-членами Ради Європи цього документа і їхнє ставлення до локальної демократії. Тут необхідно, насамперед, виділити головну позицію держав-членів Ради Європи, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є однією з основ будь-якого демократичного устрою. Вони також вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними справами не тільки належить до демократичних принципів, але воно може бути безпосередньо здійснено саме на місцевому рівні. Тут же констатується, що захист і зміцнення місцевого самоврядування в різних європейських країнах являють собою значний внесок у побудову нової Європи на принципах демократії і децентралізації владних повноважень.

Перша частина пояснює суть демократичної концепції місцевого самоврядування, визначає область його компетенції, способи правового захисту, джерела фінансування і механізми контролю його діяльності. Зокрема, згідно з нею, сутність місцевого самоврядування – це здатність і право населення управляти публічними справами в рамках закону. Перша частина Хартії також зазначає, що справжнє самоврядування неможливо без вільних виборів.

У другій частині вказується обсяг зобов'язань, які учасники беруть на себе.



Стаття 2 Хартії – Конституційна та правова основа місцевого самоврядування.

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в Конституції.



Стаття 3 – Концепція місцевого самоврядування.

Понятійний характер статті 3 Хартії містить визначення місцевого самоврядування і включає основні підходи і принципи автономії місцевих влад і їхні взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії. «Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення».

Виходячи з державницького та громадівського підходів до місцевого самоврядування в Україні, можна дійти кількох висновків.



По-перше, в основі Хартії лежить державна теорія місцевого самоврядування. Це випливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізовувати значну частину державних справ.

Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де говориться, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення.



По-друге, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, виступає не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування.

Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково сприйнято ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., особливо в частині розуміння місцевого самоврядування як «права і реальної здатності» суб'єкта місцевого самоврядування вирішувати специфічні питання. Правда… таким суб'єктом в Україні є саме *територіальна громада*.

У ч. 2 ст. 3 Хартії закріплюється перелік суб'єктів місцевого самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад. «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [16].



Стаття 4 – Сфера компетенції місцевого самоврядування.

Відповідно до даної статті тут, по-перше, чітко простежується залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної державної влади: «Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень».

По-друге, встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції: «Органи місцевого самоврядування в рамках, визначених законом, мають певну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що не виключено з їхньої компетенції і не віднесено до компетенції іншого органу влади».

По-третє, закріплюються принципи оптимальної децентралізації і реальної керованості території: «Здійснення державних повноважень, як правило, має в основному покладатися на органи влади, найбільш близькі громадянам. Надання будь-яких з цих повноважень іншому органу влади має здійснюватися з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії».

По-четверте, визначаються обсяг повноважень органом місцевого самоврядування і підстави їх обмеження і скасування: «Надані органам місцевого самоврядування повноваження мають бути, як правило, повними і виключними. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в рамках, установлених законом».

По-п'яте, передбачається можливість передачі державних та інших повноважень на місцевий рівень за допомогою реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів: «При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування можуть, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих інтересів».

Нарешті, тут же трактується, визнається і закріплюється принцип місцевого самоврядування у відповідних територіальних одиницях і автономія органів місцевої влади через коректні взаємовідносини центру і місць, синергізацію їхніх інтересів: «У процесі планування і прийняття будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультуватися з цими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі».



Стаття 5 – Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування.

Статтею 5 цього документа, закріплюється принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Відповідно до нього, стандартизується вимога, щоб за будь-якої зміни центральною владою місцевих територіальних розмежувань здійснювалися б консультації з відповідними органами місцевого самоврядування, а де це вирішується законом, то і шляхом проведення референдуму.



Стаття 6 – Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань.

Дана стаття визначає право реалізації принципу свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам.

У другій частині ст. 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців органів місцевого самоврядування: «Умови роботи службовців органів місцевого самоврядування мають бути такими, щоб можна було забезпечувати добір висококваліфікованих кадрів, заснований на принципах урахування досвіду і компетентності; для цього необхідно забезпечити відповідні умови фахової підготовки, оплати та просування по службі».



Стаття 7 – Умови здійснення функцій на місцевому рівні.

Відповідно до ст. 7 Хартія закріплює стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, що носить радше імперативний характер вимоги, відповідно до якої «статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень».

Інші умови, що містяться у цій статті, доповнюють і конкретизують цю вимогу, розкриваючи сутність і елементи правового статусу депутатського корпусу, що обирається безпосередньо населенням:

- статус місцевих виборних осіб має дозволяти одержувати відповідну грошову компенсацію на витрати при здійсненні своїх повноважень, а також, у разі потреби, компенсацію за упущену вигоду або заробіток і відповідне соціальне страхування;
- функції і діяльність, несумісні з мандатом місцевої виборної особи, можуть бути встановлені законом або основними правовими принципами.



Стаття 8 – Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Даною статтею Хартії закріплені міжнародні норми про адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Установлено, що такий контроль:

а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;

б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

в) має здійснюватися в такий спосіб, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити.



Стаття 9 – Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Стаття 9 Хартії регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування, які складають фінансово-економічну базу місцевого самоврядування, на основі якої воно самостійно реалізує локальні інтереси, здійснюючи профільні функції.

Основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є:

а) їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпорядження такими джерелами при здійсненні функцій самоврядування;

б) відповідність цих фінансових коштів повноваженням органів місцевого самоврядування, наданих конституцією або законом;

в) наявність місцевих джерел прибутків, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів;

г) наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування з метою їх адаптації до різноманіття завдань і функцій місцевої демократії;

ґ) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження свободи дій цих органів у межах власної компетенції;

д) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів;

е) самостійність органів місцевого самоврядування у використанні виділених субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу.



Стаття 10 – Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації.

Відповідно до ст. 10 Хартії органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та, в межах закону, створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. Це надає їм обопільно можливість захищати і підтримувати їхні спільні інтереси. Водночас даною статтею передбачено право співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

По-перше, органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співпрацювати та у межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес. По-друге, Хартія надає право органам місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, що визнається кожною державою. По-третє, органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав [15]. Основними суб'єктами такого співробітництва виступають міжнародні неурядові організації місцевої влади та органи місцевого самоврядування інших (закордонних) держав.

Необхідною передумовою для здійснення міжнародного співробітництва органами місцевого самоврядування є підписання протоколів про наміри, угод чи договорів про співробітництво (партнерство, дружбу і взаємодопомогу, спільну діяльність та ін.), у яких закріплюються основні цілі та організаційно-правові форми спільної взаємодії. Слід зазначити, що ці документи не є угодами міжнародного характеру та відносяться до актів локального регулювання, хоча й укладаються між суб'єктами різних держав.

Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування має багатоплановий характер та створює систему міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях, яку залежно від різних ознак, можна класифікувати та виділити такі організаційно-правові форми міжнародного співробітництва, що наведені нижче у табл. 1.2.

Таблиця 1.2.

Види міжнародного співробітництва муніципалітетів

Ознака класифікації	Класифікація
кількість реалізованих у рамках одного заходу подій	- Комплексні заходи – наприклад, участь у спільних проектах з обміну досвідом, який передбачає декілька зустрічей (семінари, робочі візити тощо). - Цільові заходи – реалізується конкретна форма, наприклад, спортивні змагання між молоддю міст-партнерів.
реалізація у певних сферах громадського життя	- Гуманітарна допомога. - Культурний, спортивний та молодіжний обміни. - Економічна співпраця. - Науково-технічне співробітництво. - Управлінське та політичне співробітництво.
суб'єкти, що беруть участь у співробітництві	- Місцева влада та громадські формування (політичні партії, масові рухи, добровільні товариства, земляцтва, фонди, асоціації та інші об'єднання людей, що не мають за мету одержати прибуток). - Вищі навчальні заклади та заклади освіти. - Підприємства, організації, установи різних форм власності. - Творчі колективи, спортсмени. - Окремі громадяни.
класифікація за часом	- Довгострокові (реалізація договору про співробітництво споріднених міст, розрахованого на невизначений термін). - Середньострокові (реалізація міжнародної програми співробітництва навчальних закладів, розрахованої на терміни до 3-5 років). - Короткострокові (наприклад, одноразове проведення міжнародної презентації або виставки тощо).

Виділяють три рівні міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування.

До першого, загального рівня, належить вивчення, освоєння і впровадження власне світових стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування. Це завдання стоїть на порядку денному на рівні держави (при її позитивному протекціонізмі локальної демократії) і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні спільноти.

Другий рівень охоплює обмін досвідом у веденні місцевого господарства та управлінні локально-регіональними процесами функціонування людських поселень. Йдеться про вивчення та впровадження світових норм та стандартів організаційно-управлінської діяльності та передових управлінських практик на місцях.

Третій рівень передбачає становлення та розвиток різнопланового і багаторівневого співробітництва органів місцевого самоврядування, громадських формувань, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків. У їх впровадженні вирішальну роль відіграють міжособистісні зв'язки [24].



Стаття 11 – Правовий захист місцевого самоврядування.

Даною статтею Хартії завершується основна частина документа та визначається право органів місцевого самоврядування «використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві».

Загалом, основна частина Хартії (статті 1-11) регламентує найважливіші компетенційні і функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони мають істотне значення для становлення і діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави.

Без визнання конкретними державами цих норм, що є профільними міжнародними стандартами, з допомогою їх закріплення у внутрішньодержавному законодавстві й подальшому виконанні дуже важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств і їхніх представницьких органів як однієї з основ демократичного устрою, про гармонізацію їхнього національного

законодавства в цій сфері і, отже, про беззастережне домінування інтеграційних тенденцій у рамках єдиної Європи.

У третій частині Хартії містяться положення, в яких роз'яснюються особливості ратифікації, підписання і набуття чинності названого документа.

Важливе значення мають норми Хартії, які закладені у ст. 12 і полягають у тому, що, по-перше, документ може набрати чинності тільки при виконанні державою-учасницею Хартії 20 із 30 пунктів першої частини Хартії. Тут же перераховуються 14 особливо важливих пунктів, з яких 10 пунктів мають бути обрані державою для обов'язкового і неухильного дотримання.
При цьому Хартія є закритим міжнародно-правовим документом, до якого можуть приєднатися тільки держави-члени Ради Європи шляхом її ратифікації, прийняття або схвалення з подальшою передачею на збереження Генеральному секретарю Ради Європи відповідного документа про це (ст. 15).

Тобто процедура приєднання до Хартії допускає вибір принципів, які застосовуватиме кожна з держав. Передбачається, що держава має взяти на себе зобов'язання виконувати не менше 20 принципів. При цьому не менше 10 з обраних принципів мають належати до основної групи. Процес вибору принципів, яких має намір дотримуватись держава, є по суті конструюванням національної моделі місцевого самоврядування [26].

Крім того, певний прагматичний інтерес становлять положення ст. 17 Хартії, що закріплюють порядок її денонсації. Важливим при цьому є те, що країна-учасниця не може денонсувати Хартію до закінчення п'ятирічного терміну з дня набрання чинності Хартії для цієї країни. Дане положення, очевидно, спрямоване не тільки на стабільну участь у міжнародному договорі, а й має стимулювати процес детального обмірковування з боку конкретної держави при приєднанні до Хартії. Це положення Хартії спрямоване на усталення участі у Хартії і стимулює розважливість при приєднанні до неї.

Процес приєднання до Хартії не є одноразовим актом її формальної ратифікації парламентом країни. Він повинен складатись принаймні з декількох етапів. На першому – країна має чітко визначити своє прагнення приєднатися до Хартії і визначити категорії органів самоврядування, на які буде поширюватись Хартія, і території, на які її дія не поширюватиметься. Разом із тим, відповідні структури парламенту та підрозділи виконавчої влади (Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, Міністерства

закордонних справ тощо) мають започаткувати вивчення Хартії групою експертів з питань державного будівництва, самоврядування, міжнародного права та підготувати офіційний переклад цього документа. На другому етапі – країна, як держава-член Ради Європи, повинна визначитись, коли вона приєднається до Хартії. Одночасно готується план заходів і графік найбільш повного поетапного втілення взятих щодо Хартії зобов'язань у національне законодавство та практику. Необхідно також опублікувати текст Хартії у ЗМІ, ознайомити представників владних структур і громадян зі змістом документа. На третьому етапі має відбутися підготовка конкретних редакційних і текстуальних пропозицій по приведенню національного законодавства у відповідність до положень Європейської хартії [26].

Ця робота повинна проходити паралельно з підготовкою документів про ратифікацію Хартії, її ратифікацією у Верховній Раді і повідомленням про це Ради Європи. На четвертому етапі мають бути внесені зміни і доповнення у національне законодавство у відповідності із зобов'язаннями держави, які вона бере на себе при ратифікації.

20 жовтня 2011 р. був підписаний Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування від імені України, який був ухвалений парламентом лише 2 вересня 2014 р. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування істотно розширює права громадян щодо участі у справах органу місцевого самоврядування, містить застереження проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад. Підписання Додаткового протоколу, імплементація його в національне законодавство і практичне застосування передбачених у ньому стандартів сприятиме демократизації суспільства [13].

Зрозуміло, що ця багатопланова організаційна, законотворча, експертна та представницька робота має бути скоординована і проходити за участю зацікавлених сторін, перш за все – представників місцевих та регіональних органів влади. Масштабність роботи по входженню до європейського правового простору очевидна.

За існуючою практикою, Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами-членами взятих на себе зобов'язань.

Загалом, найбільш перспективним напрямом дій щодо втілення Хартії в українській моделі місцевого самоврядування є реалізація більшості положень чинного національного законодавства у повсякденній практиці територіальних громад.

У цій роботі слід мати на увазі, що фундаментальною причиною гальмування як із імплементацією Хартії в повному обсязі, так і зі становленням ефективного місцевого самоврядування є нерозвиненість громадян-

ського суспільства в Україні взагалі, і у кожній конкретній місцевій спільноті зокрема. Громада діє, проявляється і впливає через громадські організації, сукупність яких у кожному місті, селищі, селі складає місцеве громадянське суспільство, а також через форми прямої демократії.

Форми прямої демократії в житті територіальних громад використовуються досить рідко, як правило, з ініціативи органу місцевого самоврядування. Наприклад, ініціювання громадських слухань з актуальних питань розвитку громади (питання забудови та окультурення прирічкової смуги міста, розвиток сімейної медицини тощо) [6].

Процес реформування місцевого самоврядування потребує створення його цілісної системи, вдосконалення нормативної основи місцевого самоврядування у вигляді прийняття Муніципального кодексу України. У перспективі варто провести поетапне вивільнення місцевих державних адміністрацій від виконавчо-розпорядчих функцій та передати їх до рад з наступною ліквідацією останніх [17, с. 32–33].

При цьому, подальше зміцнення організаційно-правових засад місцевого самоврядування повинно здійснюватися з урахуванням:

- комплексного підходу до предмету законодавчого регулювання;
- послідовності та узгодженості законотворчої діяльності;
- апробації законотворчих розробок на практиці, їх погодження з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями;
- необхідного фінансового обґрунтування законопроектів;
- постійного наукового моніторингу, супроводженні та експертизі законотворчих розробок, проведенні законодавчих державно-правових експериментів у галузі місцевого самоврядування [6; 23, с. 356–360].

Пріоритетним напрямом державної політики має бути організація підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації кадрів для роботи в органах місцевого самоврядування.

<u>Дослідження відповідності місцевого самоврядування демократичним європейським традиціям визначило такі його особливості:</u>

1) дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
2) велика кількість делегованих повноважень та недосконалість їх статусу позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування фінансової та організаційно-правової самостійності;
3) здійснення адміністративної реформи на місцевому і регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних

повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад;
4) відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенційних спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, у першу чергу, у судовому порядку;
5) невиконання і неімплементованість у повному обсязі у національне законодавство положень Європейської хартії місцевого самоврядування; необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування, державних службовців, громадян.

У законопроектах щодо розвитку системи місцевого самоврядування необхідно врахувати ці особливості, а при їх прийнятті доцільно піддавати міжнародній експертизі, що сприятиме наближенню українського законодавства до європейських стандартів. Експертизу слід проводити не тоді, коли закон вже ухвалено і він підписаний Главою держави. Треба залучати міжнародні структури в ході підготовки законопроектів та на стадії обговорення. Для цього мусять бути досягнуті домовленості між Дирекцією з питань співробітництва у галузі місцевої та регіональної демократії Секретаріату Ради Європи та Верховною Радою України. Практика європейських країн свідчить про необхідність проведення консультацій з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями при прийнятті важливих рішень [20, с. 132–139].

У силу того, що сьогодні в Україні продовжується здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування, то однією із її головних цілей визначено децентралізацію та деконцентрацію владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо.

1.3. СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сьогодні приділяється значна увага вивченню досвіду законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади тих країн, які за політичними, економічними, правовими, географічними, демографічними, соціальними, культурними та іншими

умовами близькі до українських реалій. Поряд із цим, особливу увагу заслуговує практика європейських країн із традиційними децентралізованими системами.

Аналіз результатів досліджень Інституту Відкритого Суспільства країн Балтії (Естонії, Латвії, Литви) і Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) (Польщі, Угорщини, Словенії, Словаччини і Чехії) засвідчує, що під час запровадження реформ децентралізації значна увага урядів цих країн приділялась таким компонентам, як:

- законодавча, конституційна база і структура місцевих органів влади;
- місцева політика, методи прийняття рішень і внутрішня організація;
- управління місцевими органами влади і механізми надання послуг;
- фінансові питання і управління фінансами;
- ринково-орієнтований економічний розвиток.

Процес децентралізації системи органів влади в країнах ЦСЄ і країн Балтії базується на принципах «від системи державної влади на місцях до системи місцевого самоуправління» і «від сильної держави до сильного громадянського суспільства» [49, с. 7].

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін. Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління [12, с. 133].

Протягом останніх років спостерігається «хвиля децентралізації» серед країн, що розвиваються – країни ЦСЄ та нові незалежні держави (ННД).

! У Польщі цей процес зайняв майже десять років; Угорщині – вистачило десяти місяців; Східній Німеччині – десяти тижнів, а Чехословаччині – десяти днів «оксамитової революції».

Після політичних потрясінь 1989 і 1990 рр. у всіх країнах перехідного періоду розпочалися, хоча і з різною інтенсивністю, трансформації адмі-

ністративної, економічної й інших систем. Насправді, сам по собі «перехідний період» – це процес руху від централізовано-контрольованої, командної економіки в напрямі створення політично, економічно і адміністративно децентралізованих структур [51].

Місцеве самоврядування, що є важливою ознакою демократії будь-якої держави, має специфічну форму у кожній із них. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади безпосередньо народом, вирішення питання взаємодії особи, територіальної громади, органів влади. Без координації їх діяльності неможливо вирішити тих завдань, що виникають перед органами місцевого самоврядування.

Перешкоди на шляху не є нездоланними.

Перше, що необхідно для зближення уряду і народу, зробити мету реформ зрозумілою і для громадян узагалі, і для ділових кіл зокрема. Мірилом ефективності при цьому має бути зростання добробуту широких верств населення.

В інших державах Європи впродовж 1952 – 1992 р. загальна чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6% [50].

Важливою складовою децентралізаційних процесів є територіальна організація нижчого рівня (громад). Так, Закон *Італійської Республіки* про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем [3, с. 133].

Нові комуни, згідно із вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Водночас запровадження *децентралізації у Франції відбувалося* без зміни карти адміністративного поділу. Існуючий нині адміністративно-територіальний устрій Франції є результатом тривалої еволюції території держави під впливом різноманітних чинників. З другої половини XX ст. у Франції розпочався процес децентралізації влади, який триває й досі, проте існуючий територіальний устрій зберіг традиції, що були закладені у XVIII ст.

Реформи переважно стосувалися зміни статусу територіальних утворень, часткового їх укрупнення. CGET (Генеральна Комісія з питань територіальної нерівності) – організація, що створена для цілей державного планування землекористування в післявоєнний період, яка наразі також опікується політикою розвитку населених пунктів Франції, сприяє забезпеченню рівного розвитку територій, у тому числі найвідсталіших сільських і міських територій у регіонах.



«Я завжди вважав, що дуже небезпечно налаштовувати територію одну проти другої (...). Існує єдина Франція, незалежно від територій, у межах якої ти проживаєш».

Франсуа Олланд (м. Тюль, 18 січня 2014 р.)

Очевидно, що за умов існування значної кількості невеликих комун реалізація управлінських повноважень у деяких сферах вимагає співпраці між ними. Тому досить поширеними у Франції є об'єднання муніципальних рад. Поряд із досить широкими можливостями комун у вирішенні питань місцевого значення (як-от: щодо самостійного формування виконавчих органів на місцях), незважаючи на відсутність у комуні офіційного представника уряду, у Франції існує досить жорстка система контролю за діяльністю комун. Уряд через своїх представників – префекта та супрефекта – може призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності законам [12, с. 36].

Упродовж багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких становить іноді всього лише кілька десятків чоловік. Проте державна політика з цього питання є досить виваженою і аж ніяк не радикальною. Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних сільських комун досі прийнято не було. Натомість законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів. Так, Закон про об'єднання та консолідацію комун від 16 червня 1971 р. передбачив можливість злиття комун та утворення ними спільних органів місцевого самоврядування. Передбачається обов'язкове проведення консультативного опитування мешканців комун з цього питання, що проводиться за ініціативою як органів місцевого самоврядування, так і префектів. Законом від 12 липня 1999 р. передбачено додаткову державну фінансову підтримку тим комунам, що об'єдналися з іншими.

Проте модифікована система публічної адміністрації Франції залишилася однією із найбільш фрагментарних у Європі. Так, управлінські функції розосереджено по органах місцевого самоврядування – у понад

36000 комун. Існування такої значної кількості комун у Франції зумовлене історичними, географічними, економічними та іншими причинами.

Під час децентралізаційних реформ на цей рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері міського та земельного планування тощо). Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.).

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36 565 комун, що існують у Франції, 27 794 (що становить близько 80%) мають менше 1000 населення. Водночас 98% комун має населення чисельністю менше 10 тисяч осіб. Зрозуміло, що невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і фактично є автономними в управлінні довіреними їм сферами [12, с. 40].

Принципово відмінні можливості щодо реалізації управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малі міста (налічують менше 20 тисяч жителів), міста, де наявні базари (1000–15000 жителів), малі села (менше 1000 жителів). Малі села не мають ані необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, що повинні надаватися комунами згідно з їх функціональним призначенням.

Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають комуни інших видів, використовуючи при цьому власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітньо-культурні заклади тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає комунам малих сіл через механізми фінансового регулювання [12, с. 40].

Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте жодних радикальних заходів не проводилося. Натомість уряди вдавались до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у

Франції почали створюватися «комуни комун», кількість яких зросла з 193 у 1993 р. до 1 349 у 1999 р. Такі утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цією метою законом від 1999 р. було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу. І вже з 1 січня 2002 р. було утворено 14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об'єднання комун. Загалом такі об'єднання покривають 75% населення Франції [12, с. 40].

У Франції прийнято рішення для боротьби з подрібненістю комун.

36 000 французьких муніципалітетів → 1/3 муніципалітетів Європейського Союзу з 28 державами-членами → середня чисельність населення французького муніципалітету – 1 750 осіб порівняно з 4 100 осіб у країнах Європи.
Французи дуже прив'язані до комун, їх основна перевага полягає у розвитку місцевої демократії та підтримці надання громадських послуг на місцях.

Важливою є оптимізація територіального устрою шляхом рівномірного поділу території з урахуванням загальнодержавних проблем планування землекористування, незалежно від того, чи вони пов'язані з розвитком міст чи відродженням сільських районів. Міжмуніципальне об'єднання дозволяє здійснювати спільне управління певними місцевими громадськими послугами (збір побутових відходів, міський транспорт тощо) або спільно використовувати місцеве обладнання, а також реалізовувати проекти місцевого розвитку.

Закон від 22 березня 1890 р. *передбачав створення міжмуніципальної профспілки з єдиною метою – технічного міжмуніципального об'єднання, що дозволяє муніципалітетам об'єднуватися задля задоволення потреб в обладнанні (електрифікація, водопостачання, водовідведення, мережа доріг...).*

Закон від 31 грудня 1966 року *передбачав створення перших міських громад (Бордо, Лілль, Ліон і Страсбург). Водночас, розширена формула, яка відповідає потребам урбанізації, сприяє розвитку територій і організації надання сучасних громадських послуг на місцях.*

Тому, рекомендованим інструментом за відсутності можливості скорочення кількості муніципалітетів у Франції є:

- злиття міжмуніципальних об'єднань для скорочення кількості (>15 000 жителів) і забезпечення внутрішнього балансу – з 2 500 до 1 300;

- розширення їхніх повноважень;
- створення 15 метрополій на основі найбільших міських районів, у тому числі 3-х метрополій зі спеціальним статусом: Париж, Марсель і Ліон – і ще семи найближчим часом;
- перегрупування суміжних муніципалітетів (ухвалення Закону від 16 липня 1971 р., відомого як «Марселіновий закон» та Закону від 16 грудня 2010 р. «Про реформу місцевої влади»).

Так, зокрема вдосконалення Концепції *нових комун (commune nouvelle)* (Закон від 16 березня 2015 р.) передбачала:

- *вдосконалення плану злиття міжмуніципальних об'єднань* від 2010 р., у результаті чого було створено тільки 25 нових муніципалітетів;
- *продовження строку повноважень муніципальних радників* колишніх комун: усі муніципальні радники входять до тимчасової муніципальної ради до обрання нових членів;
- *краще врахування особливостей комун* у документах з міського планування;
- фінансовий пакт протягом трьох років, що гарантував надання державних грантів новим муніципалітетам із чисельністю населення менше 10 000 жителів + понад 300 нових муніципалітетів.

Успіх реформи залежить від успішного вирішення таких проблем:

- вплив злиття на визначення нових регіонів та їх зміцнення;
- підтримка регіонів/метрополій, які динамічно розвиваються, конкурують, особливо у плані економічного розвитку;
- здатність метрополій до сталого розвитку та його поширення на сільські та віддалені приміські райони.

На додачу, реформа передбачає розширення участі громадян, що включає:

- інформування громадян і врахування їхніх коментарів у процесі прийняття рішень (у Франції за це відповідає Національна комісія з публічних дебатів (CNDP));
- залучення громадян до проектів розвитку або використання обладнання в національних інтересах, що чинять істотний вплив на довкілля та мають значні соціально-економічні наслідки;
- залучення громадян до розробки, реалізації та оцінки заходів, які впливають на життя громади, шляхом створення окружних рад: кожен муніципалітет з чисельністю населення понад 80 000 жителів має окружну раду;
- створення Громадських рад, особливо у відсталих громадах, що сприяє залученню громадян шляхом обміну знаннями та гарантування представництва їх інтересів у всіх керівних органах, а також

забезпечення можливості подання пропозицій та ініціатив, які стосуються потреб громадян;

- проведення місцевих референдумів, де громадяни можуть вирішувати долю проектів місцевого значення. Завдяки місцевому референдуму з громадської ініціативи громадяни можуть організувати обговорення заходів з муніципального розвитку.

Розкриваючи значення та вагомий інтерес французів до реалізації процесів децентралізації, варто наголосити на третьому акті децентралізації, а саме Законі NOTRe (Закон «Про новий територіальний устрій» Республіки від 7 серпня 2015 р.), в основу якого закладено:

- зміцнення міжмуніципальних зв'язків;
- скасування положення про загальну компетенцію регіонів і департаментів;
- розмежування повноважень;
- переорієнтацію департаментів на територіальну та соціальну солідарність;
- надання регіонам більш широких повноважень та функцій у сферах регіонального економічного розвитку та планування землекористування.

Посилення децентралізаційних процесів у Франції передбачає оновлення публічної діяльності, яка охоплює важливі заходи нематеріального характеру, та нові форми втручання у вирішення питань місцевого значення шляхом: надання довгострокової підтримки у сфері зміцнення відповідальності, узгодженості, інтеграції, регулювання, здатності реагувати на загрози, ноу-хау щодо реагування на будь-яку надзвичайну ситуацію на ринку. Новою метою реформи є: залучення державного та приватного секторів (у тому числі громадян) шляхом сприяння колективному обміну досвідом.

Унітарна парламентська республіка Словаччина, сусідня з Україною країна, з 1 травня 2004 р. є повноправним членом Європейського Союзу. На сьогодні Словаччина має дворівневу систему адміністративно-територіального поділу, яку складають вісім країв та 79 округів. Крім того, існує поділ на територіальні самоврядні одиниці: вісім самоврядних країв, чиї межі збігаються з межами країв, та населені пункти – села та міста.

Реформування місцевого самоврядування Словаччини було довгим і проблематичним, адже проект не мав підтримки більшості представників політичних сил країни. Тому уряд Словаччини виявив ініціативу в здійсненні реформи системи державного управління. Спочатку він розробив концепцію цієї реформи, що була схвалена на його засіданні в 2000 р. Уряд країни не виносив цю концепцію на розгляд Народної Ради Словаччини, оскільки не був упевнений в тому, що концепцію підтримають опозиція та

деякі партнери по коаліції. Таким чином, уряд взяв на себе відповідальність за проведення реформи [9], яка базувалася на трьох складових комплексної модернізації державного управління:

- по-перше, децентралізація влади, яка включала передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Передбачалося також впровадження принципів фіскальної децентралізації, підготовку системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті;
- по-друге, територіальна реформа, в результаті якої створено другий рівень місцевого самоврядування і тим самим розв'язувалися проблеми організації або об'єднання невеликих селищ;
- по-третє, адміністративна реформа, що передбачала реорганізацію державного управління шляхом вдосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування та визначення відповідних механізмів, що ґрунтувалися на принципах законодавства та настановах державного управління Європейського Союзу [11].

Ця концепція стала основою для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування (Союз міст і сіл Словаччини та Унія міст Словаччини) і громадських об'єднань.

У 2001 р. розбіжності в поглядах щодо концепції територіальної реформи Словаччини між депутатами владної коаліції у парламенті мало не призвели до розколу уряду. І тільки після виборів 2002 р. новий сформований уряд розпочав процес децентралізації влади.

Кроки реформи проходили таким чином:

- 1998 р. – уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка стала базовим документом, на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та бюджетних фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня;
- 2002 р. – на базі концепції реформування державного управління було запроваджено другий виборний рівень територіального самоврядування; у грудні Народна Рада Словаччини прийняла програмну заяву уряду щодо реформ місцевого самоврядування у напрямку децентралізації державної влади;
- 2003-2004 рр. – ухвалений «Проект подальшого впровадження децентралізації державної влади»; у травні 2003 р. парламент Словаччини ухвалив «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки», який став підґрунтям для підготовки і впровадження відповідних законів; близько 400 повноважень центрального уряду було передано місцевому рівню селищ та територіальних одиниць вищого рівня;

• з 1 січня 2005 р. була запроваджена нова система фінансування місцевого самоврядування – фіскальна децентралізація.

Конституція Словацької Республіки, ухвалена у 1992 р., основою територіального самоврядування визначає громаду. В цілому ж, місцеве самоврядування складають громади та територіальні одиниці більш високого рівня (ст. 64). Відповідно до ст. 65, адміністративні одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами, які самостійно ведуть господарство з власним майном та власними фінансовими коштами. Також Конституція визначає право громади на об'єднання з іншими громадами задля забезпечення спільних інтересів; аналогічне право надано й територіальним одиницям більш високого рівня (ст. 66) [9].

Після завершення адміністративно-територіальної реформи у Словаччині виникло близько трьох тисяч населених пунктів (міст та сіл) і було створено 8 країв, які діляться на 79 округів. Райони складають громади, яких налічується 2891. З них 130 є містами, інші – сільськими громадами. Останні, у свою чергу, утворюються з кадастрових районів. Територіальне самоврядування Словаччини здійснюється на зборах громади, на місцевому референдумі, органами громади (представництво громади та старости громади) або органами територіальної одиниці більш високого рівня. Обов'язки та обмеження при здійсненні територіального самоврядування можуть також регламентуватися міжнародними договорами [36]. Держава ж може втручатися у діяльність громад виключно у порядку, встановленому законом.

Що ж до питань розмежування повноважень між місцевими та центральними ланками влади, то за останньою залишилося здійснення макроекономічної та валютної політики, митних операцій, податкова служба, вища освіта, внутрішня безпека, оборона, пожежна безпека, судова система, функціонування транснаціональних магістралей (автобани та дороги першого класу), аеропортів, охорона навколишнього середовища [9]. До власних функцій органів місцевого самоврядування відносять місцеві комунікації, міський транспорт, житло, збір місцевих податків та зборів, забезпечення роботи водоканалу та водоводу, місцева поліція, поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні, культурні заклади, дошкільні та позашкільні заклади, комунальні відходи, озеленення та догляд за чистотою довкілля, розвиток населеного пункту тощо. Як правило, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їхній реалізації. Державна влада може здійснювати вплив на органи місцевого самоврядування лише через прийняття законодавчих актів, адже вона не має в своїй компетенції жодних адміністративних інструментів впливу [9].

Зазначимо, що окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Як правило, це стосується великих інфраструктурних проектів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування. Найбільш успішною, на думку фахівців, була словацька реформа з децентралізації бюджетної системи. Відтоді 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, а решту становлять цільові дотації з державного бюджету. Так, відповідно до чинних норм, 70,3% податку на прибуток фізичних осіб передано органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2% надходить до державної казни [24].

Словаччиною була обрана так звана «роздільна модель» публічного адміністрування, яка організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом побудови даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їхня фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності.

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. Виникнення його пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому. Втім, органи місцевого самоврядування одного й того ж рівня через нерівність умов (ресурсів) не можуть однаковою мірою забезпечувати розв'язання відповідних проблем. Компетенції органів місцевого самоврядування європейських держав представлені в табл. 1.3., засвідчують, що за принципом субсидіарності місцеві громади можуть реалізувати лише ті компетенції, які захищені державою шляхом створення механізмів фінансового перерозподілу [12, с. 45-46].

Таблиця 1.3.

Компетенції суб'єктів владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав [12, с. 49-58].

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Польща (рівень ґміни)	• Землеустрій; • управління нерухомістю; • охорона довкілля;

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	• водне господарство; • житлова технічна інфраструктура; • місцевий транспорт; • соціальна допомога; • охорона здоров'я; • освіта; • культура й охорона пам'яток архітектури; • спорт і активний відпочинок; • ярмарки, ринки та торговельні центри; • озеленення на рівні ґміни; • цвинтарі на рівні ґміни; • запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека.
Словаччина (рівень муніципалітету)	• Місцеве управління; • територіальне планування; • стимулювання підприємництва; • місцеві податки; • будівництво та підтримка доріг; • благоустрій громадських місць; • організація ринків; • благоустрій цвинтарів; • захист довкілля; • місцевий громадський транспорт; • будівництво житла; • цивільна оборона; • управління муніципальною власністю; • стимулювання місцевої економіки; • управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; • місцева поліція; • пожежна безпека; • підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; • вуличне освітлення; • спорт; • туризм; • культура.
Швеція (рівень муніципалітету)	1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування: • культура та рекреація; • підтримка мережі доріг місцевого значення; • благоустрій громадських парків; • водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; • енергопостачання; • захист довкілля.

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством: • піклування про людей похилого віку; • соціальні послуги; • школи; • міське планування; • послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; • територіальне планування.

Відповідно до розглянутого в цьому розділі принципу субсидіарності всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального [12, с. 58]. Тому територіальне планування потребує об'єднання територій і пошуку варіантів їх рівномірного поділу (табл. 1.4.).

Таблиця 1.4.

Кількість місцевих органів влади

	Місцеві	Проміжні	Регіональні
Франція	36 786	101	13
Німеччина	11 252	295	16
Сполучене Королівство	433		4
Польща	2 497	380	16
Україна	10 885	488	25

Отже, в багатьох країнах потреба в децентралізації виникла у зв'язку із широкими процесами лібералізації, приватизації і реалізації ринкових реформ. Оскільки реформи в різних країнах розвиваються і протікають по-різному, проте в їх основі лежить єдиний принцип, що визначає необхідність децентралізації: керувати виробництвом товарів і наданням послуг має найнижча ланка управління, яка здатна взяти на себе відповідні витрати і розпоряджатися отриманими результатами [18].

! **26-27 січня 2017 р. у м. Києві відбувся семінар «Реформи у сфері децентралізації та деконцентрації в Україні: досвід країн-членів Організації Економічної Співпраці і Розвитку (далі – ОЕСР)». Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку (RDPC) був створений у 1999 р. з метою визначати характер проблем територій і надавати допомогу органам державного управління, націлену на оцінку та вдосконалення територіальної політики.**

Сьогодні в рамках своїх повноважень Комітет служить головним міжнародним форумом розробників політики на високому рівні для визначення, обговорення, розроблення та розповсюдження бачення політики щодо регіонального розвитку як багаторівневої, мультисекторної, інноваційної політики, яка відображає місцеві особливості та спирається на доказову базу. Комітет шукає шляхи підвищення рівня благополуччя й якості життя в усіх типах регіонів, як в містах, так і в сільській місцевості, а також прагне вдосконалювати свій інтелектуальний внесок у політику на загальнонаціональному рівні та у формування більш інклюзивного й життєздатного суспільства.

Проект ОЕСР працюватиме до 2018 р. й має на меті надати підтримку органами державного управління України в процесі реалізації реформ у сфері децентралізації та зміцнити інституції державного управління на загальнонаціональному й регіональному рівнях по всій країні.

У тісній співпраці з Урядом України, цей проект реалізують Комітет ОЕСР з політики у сфері регіонального розвитку разом із Програмою ОЕСР «Конкурентоспроможність Євразії». Проект фінансується спільно Європейським Союзом та органами державного управління Чеської Республіки, Фландрії (Бельгія) і Польщі.

Семінар подав тему децентралізації та деконцентрації в контексті територіальної реформи в Україні, що на разі триває, з фокусом на об'єднання громад, формах співпраці та заохочення, а також на адміністративному процесі злиття громад. На семінарі були представлені приклади практик реформування децентралізації та деконцентрації влади в країнах-членах ОЕСР, включно з важливими факторами успіху в досягненні координації між різними рівнями державного управління, в розбудові підзвітності та підвищенні якості надання послуг на регіональному й місцевому рівнях.

Відповідно до даних ОЕСР, поточна ситуація процесів децентралізації у світі засвідчує, що у 2015-2016 рр. було виділено 137 516 місцевих територіальних утворень, серед яких: 133 900 утворень муніципального рівня; 4 108 утворень середнього рівня; 520 утворень регіонального чи державного рівня.

На місцевому рівні інституційний ландшафт дуже розмаїтий та складний. Проте за останні 20 років даний ландшафт (табл. 1.5.) зазнав істотних змін, особливо після кризи, що мала місце після процесів децентралізації чи рецентралізації.

Таблиця 1.5.

Інституційний ландшафт процесу децентралізації в країнах світу

	8 держав з лише одним рівнем: **– Муніципалітети.**	**18 держав з двома рівнями:** **– Держава/регіони.** **– Муніципалітети.**	**8 держав з трьома рівнями:** **– Держава/регіони.** **– Середній рівень.** **– Муніципалітети.**
9 федерацій та квазі-федерацій		Австралія, Австрія, Канада, Мексика, Швейцарія.	Німеччина, Бельгія, Іспанія[1], США.
25 унітарних держав	Естонія, Фінляндія[2], Ірландія, Ісландія, Ізраїль, Люксембург, Португалія[2], Словенія.	Чилі, Корея, Данія, Греція, Угорщина, Японія, Норвегія, Нова Зеландія, Нідерланди, Чеська Республіка, Словацька Республіка, Швеція, Туреччина.	Франція, Італія, Польща, Сполучене Королівство[3], **Україна.**

Примітки:
1. Іспанія є квазі-федеральною державою.
2. Фінляндія та Португалія у складі держави мають автономні регіони.
3. Середній рівень присутній лише на частині Англії.

<u>Останні тенденції у реформі децентралізації.</u>

За останні два десятиліття мотивація децентралізації змінювалася. Країни ОЕСР стали більш децентралізованими, хоча лише в декількох країнах відбулися реформи, які істотно змінили інституційну будову фіскальної децентралізації.

<u>У різних країнах мотивація відрізняється:</u>

- **Переважно демократична/політична мотивація: країни Східної Європи (хвилі децентралізації у 2000, 2004 та 2006 рр.: Польща, Словаччина, Чеська Республіка, Естонія, Угорщина тощо).**
- **Переважно економічна/бюджетна мотивація: Греція, Італія, Португалія.**

Зміни/раціоналізація у розподілі обов'язків:

- **Переважно у сфері освіти.**
- **Громадський транспорт.**
- **Охорона здоров'я: децентралізовані і рецентралізовані (Норвегія).**

Відповідно, більш широкого контексту набувають реформи багаторівневого управління, які можна представити у трьох взаємопов'язаних вимірах: інституційному, територіальному та державно-управлінському (рис. 1.2.).



Рис. 1.2. Реформа багаторівневого управління: три взаємопов'язані виміри

Показовим у цьому зв'язку є те, що в країнах ОЕСР відбувається процес переходу до багаторівневого управління (табл. 1.6.), до побудови ефективної системи впливу на території, яка б забезпечувала їх сталий розвиток і достатню для цього керованість.

Таблиця 1.6.

Повернення до реформи багаторівневого управління в країнах ОЕСР

	Інституційні реформи	Фіскальні (фінансові) реформи	Територіальна реформа на регіональному рівні	Територіальна реформа на середньому рівні	Муніципальна (об'єднання, міжтериторіальні угрупування, розширення міст)
Австралія	X	X			Державний рівень
Австрія		X			Державний рівень
Бельгія	X	X		Регіональний рівень	Регіональний рівень

	Інституційні реформи	Фіскальні (фінансові) реформи	Територіальна реформа на регіональному рівні	Територіальна реформа на середньому рівні	Муніципальна (об'єднання, міжтериторіальні угрупування, розширення міст)
Німеччина	X	X		Державний рівень	Державний рівень
Іспанія	X	X			X +Регіональний рівень
Чилі	X	X			X
Чеська Республіка	X	X			
Естонія	X	X			X
Фінляндія	X	X	X		X
Франція	X	X	X		X
Греція	X	X	X		X
Угорщина	X	X			X
Ісландія	X				X
Ірландія	X				X
Італія	X	X		X	X
Японія	X	X			X
Люксембург					X
Нідерланди	X	X			X
Нова Зеландія		X			X
Норвегія	X	X	X		X
Польща	X	X			X
Португалія		X			X
Швеція	X	X	X		X
Туреччина					X
Сполучене Королівство	X	X			X
УКРАЇНА	X	X			X

Децентралізація несе як низку переваг, так і ризиків, що вимагає її належної реалізації (табл. 1.7.)

Таблиця 1.7.

Можливості та ризики децентралізації

Можливості	Ризики
Вищі результативність та рівень місцевих державних послуг	
- Вища спроможність для локальних стратегій стимулювання інноваційного розвитку. - Ефективніше надання місцевих державних послуг. - Нижчі витрати. - Мобілізація місцевих громадських ресурсів. - Стимули для підходів активного місцевого розвитку. - Мобілізація порівняльних переваг для місцевих підприємств. - Простір для експериментів.	- Уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їх категорії, кількості населення та матеріального забезпечення. - Нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях. - Дублювання компетенцій. - Недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. - Недосконаліть інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів [9, с. 27]. - Зворотний економічний ефект масштабних проектів. - Брак людської/технічної спроможності. - Нефінансовані мандати. - Збільшення розривів між юрисдикціями. - Зростання конкуренції.
Демократичне управління	
- Підвищення прозорості та підзвітності. - Активніша участь громадян. - Краще відображає потреби громадян.	- Місцеві політики та погане місцеве управління. - Корупція. - Складніша структура управління — вищі витрати на координацію.

Як зробити децентралізацію успішною?

Загалом, передбачено три етапи проведення реформи.

Перший етап передбачав передачу частини повноважень держави на найнижчий адміністративно-територіальний рівень – новоствореним об'єднаним територіальним громадам (ОТГ). Перший етап реформи направлений на реорганізацію сільських рад в ОТГ та ліквідацію районів.



Сама модель такої зміни системи адміністративно-територіального устрою у своїй переважній більшості процедурних питань була запозичена із Скандинавської моделі реформування адміністративно-територіального устрою. Отже, можна сміливо стверджувати, що Україна обрала не польський варіант реформи адміністративно-територіального устрою, а скандинавський, про що говорять і самі ідеологи реформи в Україні.

Анатолій Ткачук [39].

Другий етап реформи передбачає формування другого рівня адміністративно-територіального устрою країни – районів, які будуть значно більшими, ніж зараз.



Оскільки громади не можуть виконувати повністю функції державних органів влади, на території кожної області передбачається формування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня – префектур (повітів чи округів). Оскільки, на державному рівні, досі не існує офіційної позиції щодо назви даної одиниці адміністративно-територіального устрою, на думку автора статті, найбільш доречно буде її назвати «префектурою». У запропонованих змінах до законодавства та Конституції визначено утворення інституту державних префектів – осіб, які будуть контролювати виконання законів та Конституції ОТГ на певній території.

Юрій Ганущак [8].

Початок третього етапу – означатиме внесення змін до Конституції України. Метою запропонованих змін є упорядкування органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, побудові ефективної ситеми територіальної організації влади в Україні. Перегляд кількості областей не передбачається. Відповідно, показово, що багаторівневе територіальне управління загалом можна розглядати як діяльність, здійснювану органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів щодо певної території з метою забезпечення прав і свобод її громадян, організації виробництва, розміщення та розвитку продуктивних сил, узгодження різноманітних груп інтересів, забезпечення соціально-економічного розвитку і т.д.

Рекомендації ОЕСР щодо багаторівневого управління державними інвестиціями

1-а засада Координація між органами та сферами політики	• Інвестування з використанням інтегрованої стратегії з урахуванням специфіки різних місцевостей. • Ухвалення результативних інструментів координації на всіх рівнях управління. • Координація місцевих територіальних утворень для інвестицій у відповідних масштабах.
2-а засада Посилення спроможності та стимулювання вивчення політик на всіх рівнях управління	• Оцінка потенційних довгострокових наслідків і ризиків. • Заохочення стейкхолдерів до участі протягом всього інвестиційного циклу. • Мобілізація приватних гравців та фінансових установ. • Посилення експертної спроможності державних посадових осіб та установ в цілому. • Зосередження на результатах та заохочення до навчання.
3-я засада Забезпечити міцні базові умови для всіх рівнів управління	• Розробка фінансових рамок, адаптованих до переслідуваних цілей. • Вимога стійкого та прозорого фінансового менеджменту. • Сприяння прозорості та стратегічному використанню закупівель. • Прагнення до якості та узгодженості регуляторних систем на всіх рівнях управління.

При цьому адміністративно-територіальний поділ держави окреслює адміністративні межі такої діяльності, забезпечує системний підхід до розвитку адміністративно-територіальних одиниць та оптимізує спільні управлінські дії.

За словами Є. Регульського, для втілення системних реформ інститутів місцевого самоврядування в Україні, варто подолати п'ять основних монополій: політичну, ієрархічну, монополію власності та фінансів, і насамкінець, адміністративну монополію. Для успіху ж реформ, на думку фахівця,

мають бути виконані такі умови: політична воля керівників держави; знання експертів; підтримка суспільства; кваліфіковані кадри [31].

Вищенаведений досвід зарубіжних держав корисний для України в контексті оптимізації її адміністративно-територіального устрою шляхом удосконалення територіальної організації держави та побудови принципово нової системи публічної адміністрації.

Як і в інших країнах Європи, де реформа адміністративно-територіального устрою вже проведена, метою реформи в Україні є:

- *створення спроможних до розвитку територій;*
- *забезпечення якісними послугами населення;*
- *створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні.*

Сучасна реформа адміністративно-територіального устрою має дві принципові умови її проведення:

- *реформування адміністративно-територіального устрою повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад;*
- *нові об'єднанні територіальні громади повинні бути спроможними.*

Анатолій Ткачук [39].

Таким чином, Україні варто врахувати наступні рекомендації щодо практичного розв'язання проблемних питань, які покращать управління на місцевому рівні:

1. Нормативно-правова база має гарантувати місцевим органам влади, їх фінансово-фіскальним структурам право передачі визначених функцій і встановити відповідальність за їх виконання або надання публічних послуг.

Відповідно, українськими та іноземними експертами підготовлено низку проектів законодавчих і нормативно-правових актів, які дозволять провести комплексну реформу, що повністю змінить систему адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, основними законопроектами, які забезпечать юридичну та організаційну основу децентралізації повноважень в Україні є такі:

- Про внесення змін до Конституції України – у якому визначаються конституційні основи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, їх ресурсні можливості та відповідальність за свою діяльність перед виборцями та державою (наділення органів місцевого самоврядування новими владними повноваженнями з одночасною передачею відповідних фінансових інструментів та бюджетного наповнення; забезпечення бюджетної

автономії, фінансової самостійності місцевих бюджетів, оновлення і зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування);

- Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України – даний законопроект в рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.
- Про адміністративно-територіальну реформу – який регулює порядок проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у часі та визначає інституційну складову такої реформи (чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня та стимулювання територіальних громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад);
- Про місцеве самоврядування – новий закон, що регулює всі питання діяльності органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в нових умовах після реформи (запровадження дієвого принципу субсидіарності, коли більшість суспільно важливих завдань вирішуються на найнижчому або віддаленому від центру рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним);
- Про місцеві органи виконавчої влади – який по новому регулює статус та діяльність органів виконавчої влади на рівні районів та областей після розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; реорганізація місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу);
- Про столицю України місто Київ (№ 4913 від 07.07.2016) – який має вибудувати в столиці України збалансовану модель публічної влади з повноцінним місцевим самоврядуванням та виконавчою владою з чітко окресленими повноваженнями;
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад (№ 4676 від 17.05.2016). Проект визначає послідовність дій в процесі призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання тери-

торіальних громад різних районів, та зміни меж таких районів. Запроваджуються можливості утворення об'єднаних територіальних громад, суб'єктом утворення яких є територіальні громади міст обласного значення, без зміни меж районів.

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища (№ 4742 від 01.06.2016)). Проект передбачає більш чітке законодавче унормування статусу старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності.
- Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів (№ 4386-д від 12.05.2016). Прийнято в цілому як закон. Передбачається чітко унормувати питання зарахування до доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, окремих видів плати за надання адміністративних послуг.
- Постанова Кабінет Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (від 08.04.2015 № 214), яка визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, Автономної Республіки Крим, області, порядку розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад, а також щодо особливостей формування об'єднаних територіальних громад навколо великих міст та врахування інтересів національних меншин (від 30.04.2017) та ін.

Цими та іншими регуляторними актами передбачено забезпечити ефективну систему управління та належне фінансове забезпечення, необхідне для виконання завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, а відтак кардинально покращити умови життя в Україні.

2. З метою ухвалення прозорих рішень, територіальні громади повинні бути поінформовані про вартість послуг, можливі альтернативні варіанти їх надання, наявні ресурси і джерела надходження.

3. Запровадження механізмів, за допомогою яких місцеві жителі можуть висловити своє ставлення щодо визначених політиками пріоритетів і шляхів їх досягнення (систематично і об'єктивно здійснювати моніторинг динаміки результатів і наслідків впроваджуваних програм децентралізації тощо). Це стимулює і залучує громадян до процесу ухвалення рішень.

4. Відповідальність, яка базується на публічному і зрозумілому інформуванні населення, що з одного боку, створює можливість громадянам дієво реагувати на продуктивність і контролювати досягнення визначених місцевими органами влади цілей, а з іншого – стимулює місцевих політиків і посадових осіб бути «ближче до народу».

Відхід від централізованої системи управління в Україні сприяє зламу психологічного стереотипу поведінки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які основну свою увагу повинні зосереджувати не на підтвердженні значимості займаним посадам і формуванні позитивних показників власної діяльності, а на забезпеченні потреб територіальних громад, яким вони слугують. Децентралізація дає можливість кожному громадянину брати участь у вирішенні проблем своєї території, що зумовлює підвищення добробуту населення ОТГ, ефективності розвитку місцевої економіки.

Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації може допомогти позбутися деяких упереджень і невірних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру».

Показово, що в багатьох країнах одним із основних мотивів децентралізації є кращі перспективи місцевого розвитку, які в повній мірі стосуються й України. Перевага сильних самодостатніх та спроможних органів місцевого самоврядування у більш ефективному управлінні, сприяє покращенню місцевих проектів розвитку, коли більшість громадян можуть брати участь у прийнятті рішень і відчувають, що проект покращує конкретні умови їх проживання.

Саме тому характерною особливістю для всіх моделей децентралізації в країнах із розвиненими ринковими відносинами є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління. А ефективне і дієве місцеве самоврядування може не лише усунути інституційні та юридичні перешкоди, а й сприяти зміцненню політичної стабільності та національній єдності, запровадженню інноваційних форм вирішення місцевих проблем.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

1. Поясніть термін «децентралізація».
2. У чому відмінність між «децентралізацією» та «деконцентрацією»?
3. Як Ви розумієте зміст понять «деволюція», «субсидіарність»?

4. *Які типи та форми має децентралізація? У чому їх відмінність?*
5. *Чим була спричинена поява Європейської хартії місцевого самоврядування?*
6. *У чому полягає загальне та профільне значення Європейської хартії місцевого самоврядування для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування?*
7. *У чому полягають державницький та громадівський підходи до місцевого самоврядування, які знайшли відображення у Європейській хартії місцевого самоврядування?*

?

8. *Що є основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії?*
9. *Яким основним компонентам під час запровадження реформ децентралізації в зарубіжних країнах приділялась значна увага урядами цих країн?*
10. *Чи погоджуєтесь Ви з тим, що адміністративна реформа і децентралізація часто розглядаються як окремі складові процесу інституційних реформ? Аргументуйте свою точку зору.*
11. *Назвіть основні принципи, якими керуються країни ЄС при проведенні адміністративних реформ, які базуються на традиціях і віддзеркалюють фундаментальні цінності держав Європи.*

КОРИСНІ ЛІТЕРАТУРНІ ДЖЕРЕЛА

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [авт.-уклад. Г.Райт та ін.; пер. В. Івашко.]. – К.: Основи, 1996. – С. 27.

2. Бутурлакіна Т. О. Фінансова децентралізація як фактор економічного зростання регіонів /Т. О. Бутурлакіна, В. Т. Мінкович // Наук. вісн. Ужгород, ун-ту. Сер. : «Економіка». – 2010.-№ 31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Ekoii/2010_31/ statti/4_8.htm.

3. Васильева Т. А. Реформа государственных институтов в Италии / Т. А. Васильева // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 133.

4. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. – М.:Прогресс, 1973. – 512с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун. – 2001. – 1440 с

6. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : [монографія] / Ворона П. В. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 184 с.

7. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / П. В. Ворона. – Полтава: ПУЕТ, 2012. – 341 с.

8. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України / Ю.Ганущак. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. – с. 5-42.

9. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи / В. І. Гладій // Грані. – 2015. – № 12(1). – С. 57-63. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281%29__12.

10. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / [Г. С. Одинцова, Г.І.Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф., Г. С. Одінцової]. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.

11. Децентралізація по-словацькому: інтерв'ю з В. Ніжнянським [Електронний ресурс] // Незалежний інформаційно-аналітичний ресурс «Диалог.UA». – 2005. – Режим доступу : http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=4735.

12. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

13. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Протокол від 16 листоп. 2009 р. (ратифіковано із заявою Законом № 1664-VII від 02 вересня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b49.

14. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

15. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник. / Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князєв / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.

16. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 452/97-ВР від 15.07.97 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

17. Коротич О. Б. Комплексний державний механізм управ¬ління регіональним розвитком України / О. Б. Коротич // Дні науки. – 2008 : зб. тез доп., 23–24 жовтн. 2008 р. : у 3 т. / ред. кол. В. М. Огаренко [та ін.] ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя : КПУ, 2008. – Т. 2. – С. 32–33.

18. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні:теоретико-методологічний аналіз : дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01/ А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 194 с.

19. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.01. / К. О. Линьов – Нац. академ. держ. упр. при През. Укр. – К., 2001. – 20 с.

20. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських / О. Лисенко // Право України. – 2009. – № 4. – С. 132–139.

21. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. / А. Мельничук, П. Остапенко. – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.

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

23. Моніторинг територіального розвитку: досвід Великобританії / Нижник Н., Ігнатенко О., Тимків В., Кошманюк П. // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 356–361.

24. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

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

26. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=441934.

27. Пахомов І.В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // І.В. Пахомов / Право України. – 1997. – №12. – С. 18-19.

28. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (редакція на 01 січня 2017 р. підстава 1774-19) / http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2.

29. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

30. Регіональна політика в країнах Європи / [за ред. С. Максименка]. – К., 2000. – 69 с.

31. Регульський Є. Лекція «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів» [Електронний ресурс] / Єжи Регульський. – Режим доступу : http://society.lb.ua/life/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

32. Рівіс М. На сьогодні для нас важливим є досвід Словаччини у проведенні реформ місцевого самоврядування, що наближає Україну до інтеграційних процесів [Електронний ресурс] / Михайло Рівіс // Офіційний сайт видання «Час Закарпаття». – Режим доступу : http://chas-z.com.ua/news/24191.

33. Романенко О. Р. Фінанси : [підручник] / О. Р. Романенко. – К. : Центр навчальної літератури. – 2003. – 312 с.

34. Романюк В. Оценка эффективности децентрализации государственного управления / В. Романюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: //www. romanyuk.com/.

35. Романюк В. Формы и методы децентрализации / В. Романюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.romanyuk.com/.

36. Сметанин Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р. В. Сметанин // дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.04 / Р. В. Сметанін. – Д., 2010. – 177 с.

37. Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні (аналітичне дослідження) // Центр політико-правових реформ швейцарська агенція з розвитку та співробітництва. – К., 2008. – 54 с.

38. Ткач Д. І. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій [Текст] / Д. І. Ткач. – К.: МАУП, 2004. – С.6-8.

39. Ткачук .А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції / А.Ткачук. – К.: Логос, 2015. – 124 с.

40. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.

41. Штатина М.А. Правовое регулирование вопросов местного управления в странах Латинской Америки / М.А. Штатина. – М., 2003. – С. 34.

42. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [редкол.: Ю.С.Шемчушенко та ін.] – К.: «Укр.енцикл.» – Т.2: Д-Й. – 1999. – 744 с.

43. Constitution of the Slovak Republic [Electronic resource] // Sudna rada Slovenskej republiky. F Mode of access: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf.

44. Faguet Jean-Paul, Decentralization and Local Government Performance, Technical Consultation on Decentralization, London School of Economics, Working Group 6: Decentralization and Natural Resources Management, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute. – 1997. – P. 5.

45. FAQ on Decentralization retrieved from // http: // www. decentralization. cc /Active_Pages/faqs.asp on 23/06/04.

46. Gibson J., Ivancevich J., Donelly J. Organization: Behaviour, Structure, Processes. Homewood: Irwin, 1991. – P. 507.

47. Litvack Jennie What is Decentralization? World Bank, Decentralization Thematic Team, 2004. – retrieved from http: // www. ciesin. Org / decentralization / English/General/Different_forms.html on 22.11.2004.

48. Slater Richard. Democratic Decentralization or Political Consolidation: The Case of Local Government Reform in Karnataka, Public Administration and Development 9, no.2, (April-May). – 1989. – P. 147-157.

49. The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe «Разделение полномочий между отдельными ступенями управления стран Центральной Азии: перспективы дальнейшего развития», сравнительный анализ, ПРООН, Мировой Банк. – 2002. – С. 7.

50. The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press The size of municipalities, efficiency and citizen participation. – Local and regional authorities in Europe. – № 56. – Strasbourg: Council of Europe Press.

51. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia – 2001 – P. 3–11.

ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ

Практичне заняття 1. Європейська хартія місцевого самоврядування як концепт локальної демократії на європейському правовому просторі

Мета: розвиток навичок критичного та творчого мислення, уміння коректного використання опанованого понятійного апарату та загальних положень, пов'язаних із здійсненням аналізу проблем імплементації Хартії до вітчизняного законодавства.

Форма проведення: письмово.

Час проведення: 4 години.

Завдання для виконання:



1. Розкрийте значення Європейської хартії місцевого самоврядування для європейської демократії.
2. Охарактеризуйте співвідношення Європейської хартії місцевого самоврядування і вітчизняного законодавчого забезпечення місцевого самоврядування.



3. Визначте основні вектори імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування до українського законодавства (подати у вигляді таблиці).

Форма звітності для завдання

Стан імплементації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування

№ п/п	Стаття Хартії	Які закони України імплементували відповідну статтю Хартії? (Зміст виконання)
1	**Стаття 2**. Конституційна та правова основа місцевого самоврядування	
2	**Стаття 3**. Концепція місцевого самоврядування	
3	**Стаття 4**. Сфера компетенції місцевого самоврядування	
4	**Стаття 5**. Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування	
5	**Стаття 6**. Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань	
6	**Стаття 7**. Умови здійснення функцій на місцевому рівні	
7	**Стаття 8**. Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування	
8	**Стаття 9**. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування	
9	**Стаття 10**. Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації	
10	**Стаття 11**. Правовий захист місцевого самоврядування	

Практичне заняття 2. Світовий досвід децентралізації і розвитку місцевого самоврядування

Мета: розвиток навичок критичного та творчого мислення, уміння коректного використання опанованого понятійного апарату та загальних положень, пов'язаних із здійсненням аналізу світового досвіду децентралізації і розвитку місцевого самоврядування.

Форма проведення: письмово.

Час проведення: 4 години.

Завдання для виконання:

1. Оберіть будь-яку зарубіжну країну та розкрийте результати впровадження децентралізації і розвитку місцевого самоврядування у одній із них.
2. Визначте основні компоненти, яким приділялась значна увага у процесі запровадження реформ децентралізації в зарубіжних країнах.
3. Назвіть характерні особливості для всіх моделей децентралізації в країнах з розвиненими ринковими відносинами.
4. Визначте перспективні напрями, які необхідно враховувати у процесі розвитку місцевого самоврядування та успішного проведення децентралізації в Україні.

Форма звітності для завдання

Основні компоненти під час запровадження реформ децентралізації і розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах	**Характерні особливості для всіх моделей децентралізації в країнах з розвиненими ринковими відносинами**	**Перспективні напрями, які необхідно враховувати у процесі розвитку місцевого самоврядування та успішного проведення децентралізації в Україні**

РОЗДІЛ 2
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ

2.1. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Започаткована реформа місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на запит суспільства, яке потребує вироблення нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам. Безумовно, реформа місцевого самоврядування не матиме успіху без удосконалення адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) [9].



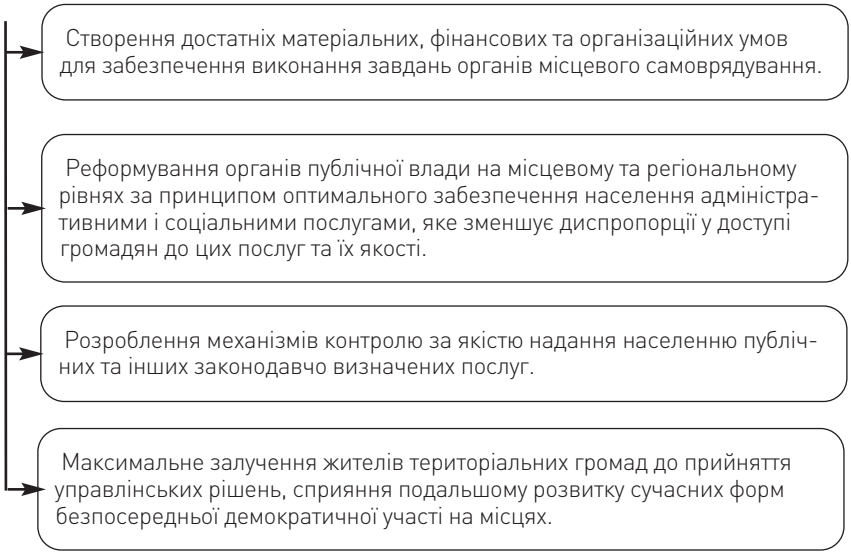
Метою Концепції стало визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [9].

Досягнення зазначеної мети планується здійснити насамперед за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як

самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування [10, с. 4]. У Концепції зазначено, що через значну подрібненість територіальних громад в Україні, органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Удосконалення потребує система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території. Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади.

Що очікують територіальні громади від Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

- Забезпечення правового підґрунтя для добровільного об'єднання територіальних громад, у яких формуються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати виключно власні та делеговані повноваження.
- Дотримання принципу субсидіарності, який передбачає передачу функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із громадянами.
- Недопущення дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів.
- Забезпечення відкритості та підзвітності населенню територіальних громад діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.



Тобто дана Концепція передбачає оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності, децентралізації та враховує кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси органів місцевого самоврядування різного рівня.

В. Гройсман зауважує, що трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує більше вигод. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають оптимально залучати ресурси, що використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання [6].

Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи має бути утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. При цьому органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження), у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. В Законі зазначено [21]:



Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [21, ст. 1].

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 (ч.1) якої передбачає: «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» (рис. 2.1.) [31].

Подальший розподіл загальновизначених у Конституції повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який на підставі Основного Закону, розділяє ці права і обов'язки між суб'єктами їх здійснення – *базового рівня*: радами (ст. 25 Закону), їх виконавчими органами (статті 26 - 41), сільським, селищним, міським головою (ст. 42); *регіонального рівня*: повноваження районних і обласних рад (ст. 43 Закону). Окрему групу становлять делеговані повноваження районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44) [31].

Щодо ***повноважень представницьких органів місцевого самоврядування***, то, відповідно до згаданого Закону, існує два види повноважень: загальні та виключні права й обов'язки.

Загальна компетенція визначена ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання.

Поряд із загальною компетенцією, ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює питання, які вирішуються радами базового рівня виключно на пленарних засіданнях, що є основною організаційно-правовою формою діяльності рад.



Рис. 2.1. Компетенція місцевого самоврядування

За своїм змістом виключні повноваження згаданих рад, виходячи з предметів відання, можна поділити на вісім груп [31].

1. Повноваження, пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань органів самоврядування [31]:

- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів і виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;
- прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад;
- заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста.

2. Повноваження, які випливають з контрольної функції ради [31]:

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
- прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
- заслуховування звітів у постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді – виконання ними доручень ради;
- розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

- прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом.

3. Повноваження, пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів [31]:

- визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
- затвердження регламенту ради;
- утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу;
- внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
- затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; створення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;
- затвердження плану роботи ради й заслуховування звіту про його виконання;
- заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- вирішення відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган і яка використовується в офіційних оголошеннях;
- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення у випадках, передбачених законом;
- затвердження договорів, укладених сільським, селищним міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

4. Повноваження в галузі програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері [31]:

- затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України;
- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;
- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень;

- прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку;
- встановлення для підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

5. Повноваження в галузі управління комунальною власністю [31]:

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;
- затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;
- визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності;
- вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;
- реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради;
- прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства; про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді;
- визначення критеріїв відбору незалежного аудитора та критеріїв віднесення комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді, до таких, фінансова звітність яких (у тому числі консолідована) підлягає обов'язковій пере-

вірці незалежним аудитором, та затвердження порядку такої перевірки і порядку залучення незалежного аудитора;

- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;
- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);
- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

6. Повноваження в галузі охорони природи, використання землі, інших природних ресурсів [31]:

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;
- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію.

7. Повноваження у сфері благоустрою та забудови населених пунктів [31]:

- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

- встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
- прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
- визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;
- прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України.

8. Повноваження у сфері соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [31]:

- створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;
- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами.

Окрім того, згідно з принципом розподілу повноважень органів місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює окремо повноваження ***виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та сільського, селищного, міського голови***.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради (у разі її утворення) може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради.

Виконавчий комітет, зокрема [31]:

1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення ***про розмежування повноважень*** між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад [31].

Сьогодні в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбуваються зміни в повноваженнях різних органів державного управління й органів місцевого самоврядування.

На цьому етапі децентралізації потрібно розширювати повноваження громад у земельних питаннях. Як це робити? ОТГ довели свою ефективність і спроможність вирішувати надскладні питання, нести відповідальність за свої рішення. Тому необхідно якнайшвидше прийняти закон, який дозволяє ОТГ впливати на усі землі на їхній території, в тому числі – за межами населених пунктів [8].

! **Законопроектів, які так чи інакше вирішують питання розширення земельних повноважень громад на усю їхню територію, більш ніж достатньо. Крім прийнятого у першому читанні законопроекту №4355, розгляд якого триває вже два роки, у Верховній Раді зареєстрований урядовий законопроект №7118 та його альтернативна версія від народних депутатів №7118-1, а також законопроект №7363, поданий Президентом України [8].**

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» з метою передачі сільським, селищним, міським радам ОТГ повноважень із розпорядження землями державної власності в межах території відповідних територіальних громад [19].

Проектом Закону вносяться зміни до Земельного кодексу України (далі – Кодекс), законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про оренду землі», що передбачають передачу сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад повноважень щодо:

1) розпорядження землями державної власності, передача земельних ділянок державної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель державної, в межах, визначених Кодексом;

2) зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності щодо земельних ділянок, розташованих у межах населеного пункту, а також у межах території об'єднаних територіальних громад;



3) продажу громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної (крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації) та комунальної власності для потреб, визначених цим Кодексом;

4) вилучення для суспільних та інших потреб земельних ділянок із земель державної та комунальної власності, що були надані у постійне користування, якщо орган місцевого самоврядування здійснює розпорядження цими ділянками.

Проектом Закону також визначено перелік земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність, надано визначення терміну «територія територіальної громади».

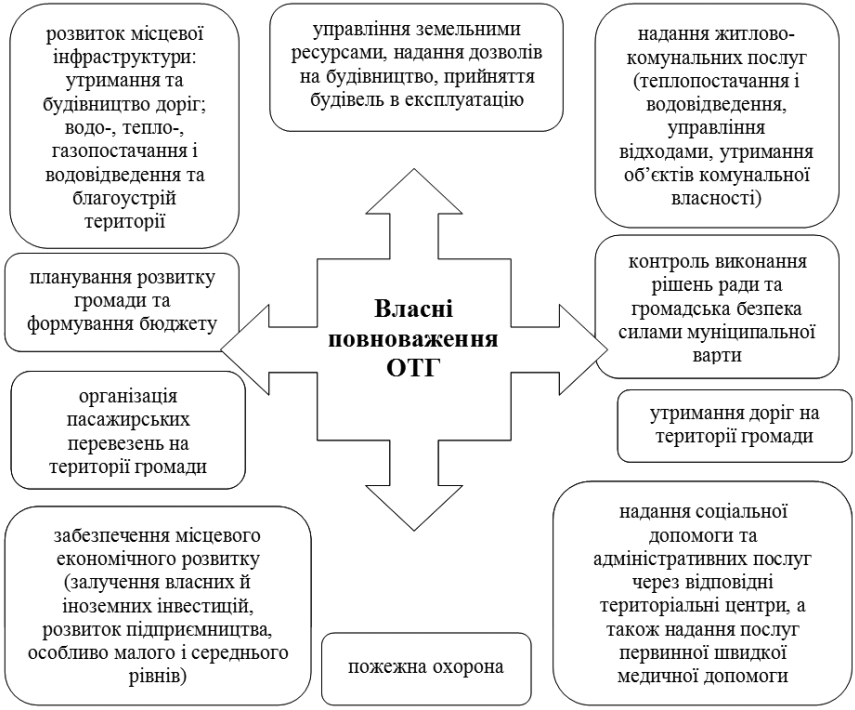
Змінами до Закону України «Про оренду землі» передбачено, що орендодавцями земельних ділянок державної та комунальної власності є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які передають земельні ділянки державної чи комунальної власності у користування відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Кодексу [19].

Що стосується делегованих повноважень, то вони заслуговують на окреме теоретичне осмислення.

Передача більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні підвищить відповідальність перед громадянами за забезпечення належного рівня їхнього життя.

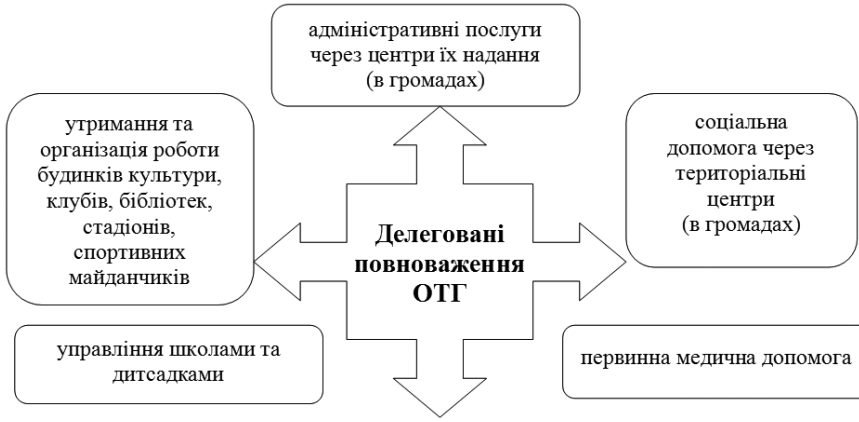
! **В останні роки відбулися зміни у делегованих повноваженнях виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (ст. 27 «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а саме:**
1) участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг.

Концепцією передбачено закріплення за громадами (села, селища, міста) найбільшого переліку повноважень. Органи місцевого самоврядування отримують необхідні кадрові та фінансові ресурси та інфраструктурний потенціал для належного виконання повноважень. Розглянемо докладніше, які ж повноваження отримують ОТГ [30].



Слід зазначити, що об'єднані відповідно до закону та перспективного плану громади отримують весь спектр повноважень, що їх наразі мають міста обласного значення [30].

Зокрема, перелік видаткових повноважень ОТГ визначено в ст. 89, 91 Бюджетного кодексу України (ст. 89 – видатки, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад; ст. 91 – видатки місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів) [3].



Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- *санітарно-епідеміологічного захисту;*
- *соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);*
- *казначейського обслуговування;*
- *реєстрації актів цивільного стану [9].*

Основними ***повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня*** є забезпечення:

- *виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;*
- *надання медичних послуг вторинного рівня [9].*

Основними ***повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня*** є забезпечення:



- *регіонального розвитку;*
- *охорони навколишнього природного середовища;*
- *розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;*
- *професійно-технічної освіти;*
- *надання високоспеціалізованої медичної допомоги;*
- *розвитку культури, спорту, туризму [9].*

Загалом, повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

У Концепції також зазначено, що для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:



- *удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;*
- *визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;*
- *утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;*
- *ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [9].*

Отже, створення належних матеріальних, фінансових, організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень повинно здійснюватися з дотриманням таких принципів:

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

- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості й ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських

рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

- надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;
- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;
- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;
- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;
- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;
- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій [9].

Таким чином, децентралізацію розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій.

Розглядаючи проблеми децентралізації, важливо віднайти баланс централізації й децентралізації як певної необхідності забезпечення ефективної діяльності органів місцевої та центральної влади.

Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, виділяють більший рівень ефек-

тивності й підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також упровадження демократії участі та захист прав людини.

2.2. АЛГОРИТМ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Значною подією у реформуванні місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який було прийнято 5 лютого 2015 р. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст [18].

Існують три точки зору у ставленні до добровільного об'єднання територіальних громад (далі - ДОТГ):
1. підтримують ідею ДОТГ;
2. виказують сумнів щодо ефективності об'єднання ТГ і побоюються виникнення конфліктів між громадами;
3. вважають, що об'єднання треба робити не за принципом «хочу – не хочу», а примусово, на підставі розрахунків економічної доцільності та згідно з просторовим плануванням.

ДОТГ має здійснюватися лише після затвердження Перспективного плану формування територій громад. Порядок добровільного об'єднання територіальних громад викладено у другому розділі відповідного Закону.



Розділ ІІ «Порядок добровільного об'єднання територіальних громад» включає:

- *Статтю 5. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад.*
- *Статтю 6. Порядок підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.*
- *Статтю 7. Підготовка рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.*
- *Статтю 8. Утворення об'єднаної територіальної громади та реорганізація органів місцевого самоврядування [18].*

У цьому процесі виокремлено основні етапи, для кожного з яких притаманні власні суб'єкти реалізації, визначена тривалість, очікуваний результат.

Етап І. Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад (його алгоритм передбачений ст. 5 Закону).

Ініціаторами об'єднання територіальних громад можуть бути:

1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади).

1. Ініціювання може виражатися у формі:

- ***розпорядження про ініціювання*** добровільного об'єднання територіальних громад у випадку ініціювання добровільного об'єднання сільським, селищним, міським головою;
- ***розпорядження про вивчення пропозицій щодо ініціювання*** добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення у випадку ініціювання об'єднання ***депутатами, органами самоорганізації населення, членами територіальної громади***.

Пропозиція про ініціювання повинна містити:

1) перелік територіальних громад, що пропонуються до об'єднання, із зазначенням відповідних населених пунктів;

2) визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

I сесія:

1. Прийняття сільською, селищною, міською радою рішення «Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад».

2. Проведення громадського обговорення, оформлення протоколу.

Етап ІІ. Підготовка рішень про об'єднання

ІІ сесія:

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

2. Надсилання супровідним листом пропозиції суміжним сільським, селищним, міським головам, яким запропоновано об'єд-

натися, про надання згоди відповідних територіальних громад до об'єднання та про делегування представника до складу робочої групи від відповідної територіальної громади.

3. Узагальнення поданих від сільських, селищних, міських голів, яким запропоновано об'єднатися, інформацій про прийняті рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до складу спільної робочої групи.

4. Прийняття розпорядження «Про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад» з дорученням робочій групі підготувати проект рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад з врахуванням вимог статті 7 Закону до проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, а саме:

проект рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити:

- **перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;**
- **визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування;**
- **план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.**

5. Інформування про утворення спільної робочої групи з підготовки проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад обласну раду і обласну державну адміністрацію шляхом надсилання листа та копії розпорядження.

6. Спільна робоча група готує проект рішення про добровільне об'єднання територіальних громад та надсилає його територіальним громадам, яким запропоновано об'єднатися, для обговорення.

7. Прийняття розпорядження «Про проведення громадського обговорення проекту рішення про об'єднання» територіальною громадою, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад.

8. Проведення громадського обговорення проекту рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, оформлення протоколу.

Етап ІІІ: Рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад

ІІІ сесія:

1. Прийняття сільською, селищною, міською радою громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, рішення «Про схвалення проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з урахуванням результатів громадського обговорення.

2. Отримання від сільських, селищних, міських рад рішень про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, яким запропоновано об'єднатися.

3. У п'ятиденний строк подання обласній державній адміністрації від усіх учасників об'єднання схвалених проектів рішень про добровільне об'єднання територіальних громад для отримання висновку щодо відповідності цього проекту Конституції та законам України.

Етап IV: Утворення об'єднаної територіальної громади

IV сесія:

1. Після отримання позитивного висновку щодо відповідності проекту Конституції та законам України (протягом 10 робочих днів) громада, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, приймає рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

2. Звернення сільського, селищного, міського голови територіальної громади, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку (разом із зверненням необхідно подати рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та копії таких рішень від громад, які дали згоду на об'єднання).

3. Обласна державна адміністрація протягом 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання територіальних громад у разі їх відповідності висновку звертається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про

<u>призначення перших виборів депутатів</u> сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського <u>голови</u> в установленому законом порядку.

Про таке звернення <u>обласна державна адміністрація одночасно інформує</u> Верховну Раду України, відповідні обласні ради, відповідні ради, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

Відповідно до статті 8 «Утворення об'єднаної територіальної громади» Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ОТГ вважається утвореною ***з дня набрання чинності рішеннями всіх рад***, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, ***та за умови відповідності рішень висновку*** про відповідність проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України.

Алгоритм дій сільських, селищних, міських голів, яким надіслано пропозиції щодо об'єднання.

1) Отримання пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад від ініціатора об'єднання.

2) Прийняття розпорядження «Про вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення» [18].

<u>І сесія:</u>

1. Прийняття сільською, селищною, міською радою рішення «Про затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад».

2. Проведення громадського обговорення, оформлення протоколу.

<u>ІІ сесія:</u>

1. Прийняття сільською, селищною, міською радою рішення «Про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи».

2. Надсилання ініціатору рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи.

3. Отримання від спільної робочої групи проекту рішення про добровільне об'єднання територіальних громад.

4. Прийняття розпорядження «Про проведення громадського обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад».
5. Проведення громадського обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, розробленого спільною робочою групою, оформлення протоколу.

<u>III сесія:</u>
1. Прийняття сільською, селищною, міською радою рішення «Про схвалення проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яке подане спільною робочою групою.
2. Інформування ініціатора про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад, поданого спільною робочою групою шляхом надсилання копії рішення.

<u>IV сесія:</u>
Після отримання позитивного висновку щодо відповідності проекту рішення Конституції та законам України прийняття рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та подання копії рішення ініціатору.

Отже, територіальна громада існує в правовому просторі України, її органи утворюються у порядку і у спосіб, визначеними Конституцією і законами України. Саме закон, а не власне рішення, визначає повноваження органів місцевого самоврядування територіальної громади.

Прийняті та підписані Президентом закони України «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є важливими кроками на шляху до децентралізації, і, зокрема, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало. Створення потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад є важливою частиною процесу децентралізації.

2.3. ПРАКТИКА СТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Держава продовжує здійснювати організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громад, яке відбувається на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Що дасть об'єднання громади?
По-перше:
1) покращиться управління громадою. ОТГ матиме компетентну раду та кваліфікований виконком, бо з більшим населенням та територією буде більше кандидатів на посаду голови та депутатів місцевої ради, тож буде з кого обирати найбільш чесного та працьовитого.
2) штатна структура буде більш ефективною з точки зору доцільності посад [32].



Наприклад, якщо сім сільрад об'єднаються в одну громаду, то замість семи голів, семи секретарів, семи бухгалтерів буде сім старост, один бухгалтер, декілька працівників планово-економічного відділу, які плануватимуть доходи та витрати бюджету, зокрема податкові надходження та напрями інвестицій. Також для громади працюватимуть юристи, декілька співробітників відповідатимуть за архітектуру – благоустрій, планування, забудову і т. ін. [32].

Таким чином згадані вище спеціалісти працюватимуть на благо громади, а також надаватимуть необхідні адміністративні та соціальні послуги ближче і зручніше. За довідками та багатьма іншими послугами не потрібно буде їхати в район.

По-друге, завдяки новій бюджетній політиці ОТГ отримують додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури – доріг, освітлення, водопостачання, водовідведення, утилізації побутових відходів тощо.
По-третє, більш ефективне управління, наявність планів розвитку, прозорість рішень зроблять ОТГ привабливими для інвесторів, що забезпечить економічний розвиток та нові робочі місця [32].

У громадян, особливо у молоді, нарешті з'явиться можливість для реалізації власного потенціалу в тому місці, де вони народились та виросли.

Проте окремі новостворені ОТГ об'єктивно не зможуть забезпечувати на належному рівні надання вторинної медичної допомоги та спеціалізованої освіти. Передбачається, що вказані послуги будуть передані на субрегіональний рівень відповідно до Концепції. Однак поки така передача не здійснена, слід очікувати передачу коштів з бюджетів новостворених громад до тих, де необхідна інфраструктура існує, в порядку, визначеному ст. 93 Бюджетного кодексу України.

Під терміном «зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади» слід розуміти територію навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах на території такої громади, а також зона працевлаштування значної частини мешканців новоствореної громади.

У частині доступності послуг слід зауважити, що деякі послуги надаються повсякденно, інші – з певною періодичністю. Щодо перших слід віднести надання середньої освіти та первинної медичної допомоги. Тому обов'язковою умовою є наявність середньої школи та амбулаторії в зоні доступності.

Спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [20].

Формування органів місцевого самоврядування спроможних ОТГ відбувається на перших виборах, які призначає Центральна виборча комісія.

Слід розуміти, що формування нового адміністративно-територіального устрою здійснюється через створення Перспективного плану формування спроможних ОТГ (обов'язковий для виконання органами виконавчої влади на рівні обласних державних адміністрацій, затверджується обласними радами) і добровільне об'єднання ТГ (бюджетні та інфраструктурні переваги отримують тільки новостворені одиниці, керівництво яких проявило активність при реалізації ДОТГ).

Процес ДОТГ може йти паралельно і незалежно від створення Перспективних планів формування спроможних ТГ. Однак тільки ті об'єднання, які повністю вписуються у встановлену Перспективним планом матрицю, отримують додаткові повноваження і ресурси, які наразі є у містах обласного рівня та районах.

За даними моніторингу [12], в Україні створено 692 ОТГ, з яких в 51 ОТГ перші вибори відбулися 24 грудня 2017 року, а 27 ОТГ очікують призначення виборів від Центральної виборчої комісії.
Загалом вже об'єдналися 3247 місцевих рад – майже третина від загальної кількості сільських, селищних міських рад, які функціонували до початку процесу об'єднання. В об'єднаних громадах мешкає вже близько 6 млн. жителів. Середня чисельність мешканців ОТГ – 8760 осіб.
В Україні вже 15 районів, повністю «накритих» об'єднаними громадами. В 111 районах до ОТГ входить більша частина територій. 199 районів, а це майже половина від загальної кількості, мають у своєму складі хоча б одну ОТГ.
П'ятірка областей – лідерів у формуванні ОТГ виглядає наступним чином [12]: Житомирська, Хмельницька, Чернігівська, Дніпропетровська, Волинська області.

Оскільки процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня впливає на трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня, то це потребує переформатування системи органів влади на районному рівні.

«У районах, де ОТГ утворено в межах усієї території, відбувається дублювання повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ, районних рад та районних державних адміністрацій. Там одночасно функціонують районна державна адміністрація та районна рада із відповідними видатками на їх утримання, а також виконавчі органи ОТГ із визначеними законодавством повноваженнями та фінансуванням. Відповідні районні ради, як правило, приймають рішення щодо грошової оцінки землі та перерозподілу трансфертів із держбюджету. Районні державні адміністрації також позбавлені переважної більшості повноважень, які за законом виконуються виконавчими органами ради ОТГ».

Геннадій Зубко (05.10.2017) [4].

Такий стан речей спричиняє дублювання повноважень районної ради і районної державної адміністрації із органами місцевого самоврядування ОТГ, надмірні витрати на утримання апарату районної державної адміністрації, зниження якості надання послуг у зв'язку із зменшенням фінансування районного бюджету в частині освітньої та медичної субвенцій.

«Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ і районом, ускладнює юрисдикцію органів виконавчої влади на території ОТГ, що утворені в межах різних районів».

Геннадій Зубко (05.10.2017) [4].

А оскільки відповідно до Конституції України, утворення, ліквідація, а також встановлення і зміна меж районів є повноваженнями Верховної Ради, то саме народними депутатами був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [16]. Даним законом передбачається можливість утворення ОТГ, розташованих на територіях суміжних районів, а також добровільного об'єднання з територіальними громадами міст обласного значення.



«Наразі існує чотири варіанти подальших дій Верховної Ради.

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

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

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

Четвертий – утворити новий район шляхом об'єднання в один район територій двох і більше суміжних районів (відповідно до проекту Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж» № 6636 від 22 червня 2017 року)».

Геннадій Зубко (05.10.2017) [4].

Загалом, реформи адміністративно-територіального устрою і управління адміністративно-територіальними одиницями різного ієрархічного рівня мають бути узгодженими, враховувати потреби країни. Як результат, зміна адміністративно-територіального устрою держави сприятиме ефективності використання бюджетних коштів, скорочення апарату, створення госпітальних округів тощо.

Таким чином, добровільне об'єднання територіальних громад є важливим і дієвим інструментом, що сприяє впровадженню реформи децентралізації в Україні та підвищенню ефективності послуг і якості життя населення.

2.4. «РОЗУМНЕ ЗРОСТАННЯ» В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Нормативно-методична база створення майбутньої моделі розвитку сталого розвитку адміністративно-територіальних утворень закладається нині в міжнародних стандартах побудови інтелектуальних мереж (*Smart*

Systems/IoT) та сталого розвитку «*розумних міст і розумних спільнот*» – *SC &C (Smart Cities & Smart Communities)* на основі інтеграції широкого спектру технологічних, загальнотехнічних, проектних, організаційно-управлінських й логістичних рішень та формується майбутня архітектура «*Інтернету речей*», де буде забезпечена повна енергетична та інформаційна інтероперабельність й новий, більш високий рівень керованості як на рівні системи систем, так і на більш низьких рівнях системної ієрархії – адміністративно-територіальних утвореннях на основі відкритих, загальнодоступних стандартів. При цьому першочерговими є стандарти, які визначають єдині принципи моделювання та побудови *«розумних мереж» (Smart Grid)*.

Побудова нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою та покращення показників соціальної, виробничої, житлово-комунальної сфери, сфери телекомунікацій тощо щодо вироблення та реалізації державної політики, гармонізованої з європейськими підходами на наднаціональному, національному та субнаціональному рівнях в Україні залежить як від спільних зусиль органів влади та місцевого самоврядування, бізнес-одиниць та громадськості, так і від поглиблення горизонтальних і вертикальних зв'язків на основі впровадження нормативного регулювання технічних параметрів мережевої інфраструктури як правової основи для регулювання внутрішнього ринку та створення сприятливих умов для розвитку зовнішньої торгівлі територіальних громад [27, с. 2-3].

На рівні центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування організація системи управління ОТГ залежить від узгодженості стратегічних цілей розвитку територій та принципів застосування механізмів, таких як: інноваційність, горизонтально-вертикальне партнерство, інтеграція політик та інструментів, синхронізація заходів, відповідність механізмів потенціалу й потреб розвитку регіону, концентрація ресурсів, стратегічна орієнтованість тактичних заходів на основі формування єдиної державної політики у сфері нормативного регулювання технічних аспектів.

Зміцнення нормативно-правової співпраці ОТГ та діяльність у сфері технічного регулювання становлять взаємний інтерес України та ЄС у реалізації ключових інфраструктурних проектів, пов'язаних з важливістю дотримання потреб ринку при проектуванні єдиної загальноєвропейської інтелектуальної інфраструктури та запровадження відкритих й передбачуваних процедур з метою сприяння і залучення інвестиційних ресурсів. Саме технічне регулювання та національна стандартизація виступає тією первинною організаційно-технічною основою економічного та науково-

технічного співробітництва ОТГ у формуванні інфраструктурних мереж взаємодії і наслідком об'єктивної необхідності в управлінні економічними та виробничими процесами територій [27, с. 3].

У контексті реалізації реформи децентралізації відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні визначені у *«Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»*, схваленій Указом Президента [22], та повною мірою відповідають положенням *Європейської хартії місцевого самоврядування*, принципам субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування свідчить про наміри України формувати місцеве самоврядування за європейськими принципами. Цьому процесу сприяє і внесений на розгляд Палати представників у квітні 2016 р. законопроект США H.R. 5094 «*Про підтримання стабільності та демократії в Україні*», який декларує підтримку України в середньострокових та довгострокових планах щодо підвищення національної безпеки, а також для зміцнення й створення правової, фінансової та політичної основи й підвищення прозорості в контексті поступової інтеграції України в європейський енергетичний ринок у відповідності із зобов'язаннями в рамках Угоди між Україною і ЄС про асоціацію та Енергетичного співтовариства.

Саме розвиток енергетики поставив питання про поступовий перехід від традиційних технологій до принципово нових рішень, орієнтованих на широке застосування відновлюваних джерел енергії, і активних мереж, які здатні надавати послуги з передачі, а також зі зберігання й перетворення електричної енергії, які розглядаються нині в якості ключового елемента майбутньої інфраструктури *Smart Grid* адміністративно-територіальних утворень, зокрема таких, як ОТГ. Формування нової інтелектуальної інфраструктури територіальних громад нерозривно пов'язане з розвитком інформаційної інфраструктури, придатної для вирішення завдань технічного та управлінського характеру, що виникають у зв'язку з необхідністю забезпечення стійкого, безпечного, економічно вигідного функціонування і розвитку *Smart Grid* [27, с. 4-5].

Особлива роль у виробленні єдиної технічної політики та загальних технічних принципів розвитку ОТГ з метою *забезпечення процесів уніфікації, функціональної сумісності, взаємозамінності та надійності комунальних мереж, у тому числі енергетики, водних ресурсів, транспорту, поводження з відходами, ІКТ*, які забезпечують життєдіяльність ОТГ і зосереджені на технічних аспектах в умовах глобальної відповідальності, в ЄС відведена співпраця міжнародних організацій, таких як Міжнародна організація зі

стандартизації – *ISO (International Organization for Standartization)*, Міжнародна електротехнічна комісія – *IEC (International Electrotechnical Commission)*, Міжнародний Союз електрозв'язку – *ITU (International Telecommunication Union)* та ін. [27, с. 6].



Інститутом стандартів Великобританії – BSI (British Standards Institution) *спільно з Лондонським королівським коледжем (Imperiale College London) у рамках дослідження «розумної моделі міста» був прийнятий перший у світі стандарт PAS 181:2014 Smart city framework щодо практичного планування розвитку міст Великобританії, підставою дослідження якого стало понад 100 стандартів SC & C, які нині представлені у вільному доступі в базі даних Perinorm на трьох рівнях: стратегічному, технічному та на рівні стандартизації процесів. Технічні стандарти вказують на те,* ***«що» має бути зроблено*** *з точки зору реалізації та/або експлуатації моделі Smart Communities. Стандарти процесів мають відношення переважно до діяльності* ***«як» ці процеси пов'язані*** *з діями або кроками, які необхідно зробити і, нарешті, стратегічні стандарти дають відповідь,* ***«чому» саме їх необхідно забезпечити*** *[27, с. 12-13].*

На основі *стандартизованих процесів в ЄС нині концептуально змодельовано майбутню функціональну європейську еталонну архітектуру Smart Grid*, яка передбачає взаємозв'язок та взаємодію стандартних інтерфейсів відповідно до європейського ринку електроенергії та енергетичної системи в цілому, і може бути масштабована для підтримки забезпечення життєдіяльності територіальних громад від найменших адміністративно-територіальних утворень до мегаполісів з урахуванням їх специфіки [27, с. 23].



Королівським технологічним інститутом в м. Стокгольм спільно з компаніями ABB, Ericsson, Scania, Skanska, Vattenfall розпочато впровадження Концепції розвитку розумного міста (Digital Demo Stockholm), яка спрямована на вирішення проблем в галузі транспортної системи, якості води, захисту громадян похилого віку та соціальної адаптації мешканців, й передбачає перетворення міста в цифровий мегаполіс світу до 2040 року [27, с. 23].

Нормативно-методична основа для успішного розвитку *Smart Communities* закладена також нині в міжнародних стандартах *Smart Grid*.



Мегаполіс Сонгдо в Південній Кореї будувався як один із перших у світі з урахуванням стандартизованих потреб екології й відомий як «місто майбутнього». Встановлені в місті датчики стежать за температурою, споживанням енергії та транспортними потоками. Концептуальне втілення розумного міста Цунасіма в Японії передбачає створення справжнього урбаністичного центру майбутнього, в якому використання



енергоефективних технологій дозволить скоротити викиди CO_2 на 40%, споживання води на 30%, не менше 30% споживаної енергії буде надходити з природних джерел за рахунок впровадження водневих заправних станцій для обслуговування екологічних автомобілів, високоефективних систем теплофікації (спільного виробництва тепла та енергії), унікального симбіозу технологій освітлення та проектування за допомогою проекцій і архітектурного освітлення (micro mapping) тощо [27, с. 24].

Враховуючи, що основою управління ОТГ є усвідомлення наявності власних спільних інтересів та механізмів їх реалізації, які можуть відрізнятися від інтересів інших адміністративно-територіальних утворень та держави, у міжнародній практиці, передбачено, що деякі питання обслуговування та експлуатації систем міського господарства можуть вирішуватися й на власній стандартизованій основі [27, с. 24-25].



*Міжнародними організаціями, в площині особливостей вектору розвитку **Smart Communities** та з урахуванням їх політичного компромісу між отриманням доходів та можливими негативними наслідками для розвитку цифрової екосистеми, означені окремі пріоритетні напрями, наприклад:*

- *«компактне місто» (Організації економічного співробітництва і Розвитку – ОЕСР);*
- *«місце розташування» **(ООН);***
- *«розвиток бізнесових структур» **(Всесвітня рада підприємців зі сталого розвитку – World Business Council for Sustainable Development – WBCSD);***
- *«збереження навколишнього середовища» **(Міжнародна рада з місцевих екологічних ініціатив – International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI);***
- *«моделі лідерства» **(Міський протокол громади – City Protocol Society)** та ін. [27, с. 25].*

Як зазначено в Резолюції, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН, завдання щодо сталого міського розвитку та управління має величезне значення для якості життя людей і полягає у створенні стійкої інфраструктури, сприянні інноваціям та всеохоплюючій і стійкій індустріалізації [15, с. 25]. До 2020 року прогнозується збільшення кількості міст та населених пунктів, які реалізують комплексні стратегії й плани щодо усунення соціальних бар'єрів, підвищення ефективності використання ресурсів, пом'якшення наслідків зміни клімату та здатності протистояти стихійним лихам [27, с. 25].

Водночас, в Україні до цього часу рішення, які приймаються адміністративно-територіальними утвореннями щодо впровадження елементів *Smart Cities & Smart Communities*, є хаотичними і ухвалюються на власний

розсуд без відповідного нормативного забезпечення технічних аспектів та взаємоузгодженості з іншими територіальними громадами.

Уряд України має виступити каталізатором перетворення нашої країни в галузі сталого розвитку територіальних громад на період до 2030 року в рамках підсумкового документу саміту ООН щодо прийняття нового порядку денного та виконати провідну роль у формуванні *національної стратегії сталого розвитку суспільства в рамках забезпечення виконання прийнятих міжнародних норм та зобов'язань, які носять глобальний, комплексний та нероздільний характер*. У зв'язку з цим виникає необхідність перегляду Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року з урахуванням положень європейської концепції *Smart Cities & Smart Communities* та відповідних завдань у сфері технічного регулювання [27, с. 26].

У цьому контексті заслуговує на увагу прийнята у березні 2010 року нова європейська стратегія економічного розвитку на найближчі 10 років – «Європа 2020»: стратегія розумного, сталого і всеохоплюючого зростання». Європейська стратегія «Європа 2020» спрямована на вихід із кризи, розкриває європейську соціально-економічну концепцію XXI ст.

Європа поставила перед собою три основні цілі:

- розумне зростання: розвиток економіки, яка базується на знаннях і інноваціях;
- стале зростання: створення економіки, яка базується на доцільному використанні ресурсів, екології і конкуренції;
- всеохоплююче зростання: сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної і територіальної згоди [14].

Важливим фактором зміцнення економіки Європи являється розумне зростання – економіка, яка базується на знаннях і інноваціях. Розумне зростання у розумінні ЄС означає взаємодію наукових знань, досліджень і інновацій з економічним ростом і розвитком ЄС. Цей фактор зміцнення економіки включає в себе підвищення якості освіти, підвищення якості проведення досліджень, підтримка поширення інноваційних технологій і знань ЄС, збільшення доступу до інформації і технологій спілкування, а також гарантуючи, що інноваційні технології будуть використовуватися з метою досягнення глобальних соціальних цілей [14]. Діяльність у цьому напряму сприятиме інноваційному розвитку, процеси відбуватимуться на рівні ЄС, національному, регіональному і місцевих рівнях.

Важливого значення за даних умов набуває нова рамкова програма «Горизонт 2020», яка вступила в дію з 2014 року [36]. Програма «Горизонт 2020», об'єднує в собі рамкові програми ЄС із наукових дослід-

жень, розробок, конкурентоспроможності і інновацій, а також програми Європейський інститут інновацій і технологій, розрахована на 2014 – 2020 роки. Пріоритет надано високоефективним технологіям: еко-, нано-, біо- та інфотехнологіям, які будуть спрямовані на вирішення соціальних і глобальних проблем («зелена» енергетика, транспорт, зміни клімату і старіння населення). За даних умов залучення України до стратегії «Європа 2020» та рамкової програми «Горизонт 2020» є необхідним кроком, що забезпечить розумне зростання, сприятиме конкурентоспроможності національної економіки, глобалізації та кооперації. Отже, висхідною точкою опори мають стати знання, наукові розробки, технології [2].

Термін «розумне зростання громад» до суспільної дискусії було введено Анатолієм Ткачуком. У лютому 2017 р. на конференції, яку організував ГО «Інститут громадянського суспільства» за участі Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана та п'ятисот учасників процесів децентралізації з усіх куточків України, прийнято Декларацію «Розумне зростання в об'єднаних територіальних громадах». Анатолій Ткачук чітко окреслив нові цілі для ОТГ, які спонукають до запровадження 5 принципів розумного зростання, а саме:

1. **розумної освіти**, яка вчить швидко адаптуватися у мінливому світі і надихає до генерування нових корисних ідей;

2. **розумної місцевої економіки**, яка, базуючись на власних конкурентних перевагах і ресурсах, залучає до підприємництва максимальну кількість жителів;

3. **розумної організації життєвого простору**, в якому громадяни мають доступ до основних благ та послуг, а земля, на якій мешкає громада, використовується максимально ефективно і бережеться для майбутніх поколінь;

4. **розумного використання ресурсів та охорони довкілля**, яке зобов'язує максимально ощадливо використовувати невідновлювані ресурси та розвивати виробництва на основі переробки відходів інших виробництв;

5. **розумних людей**, котрі культивують здоровий спосіб життя, активність, зайнятість та самозайнятість, освіту впродовж життя та – гуртом – самозарадність всієї громади [29].

Реалізація одного з принципів розумного зростання громад – розумного використання ресурсів та охорони довкілля наочно демонструє, що з розвитком технологій використання відновлюваних джерел енергії все більше європейських громад прагнуть контролювати власну енергетичну інфраструктуру. Таку тенденцію підтримують і на офіційному рівні. Так, у 2016 році Єврокомісія представила для обговорення

проект нового енергетичного пакету під назвою «Чиста енергія для всіх європейців» [34]. Цей документ відображає бачення того, за яким сценарієм ЄС може здійснити перехід до нового енергетичного майбутнього. В «Четвертому енергетичному пакеті» міститься згадка про те, що енергетичні кооперативи є «ефективним та фінансово доцільним способом забезпечення потреб та очікувань громадян стосовно джерел енергії, сервісів та участі місцевої громади» [34]. У документі представлена низка переваг, які створюють енергетичні кооперативи. Йдеться, зокрема, про інклюзивність, адже енергетичні кооперативи дозволяють звичайним громадянам ставати учасниками енергетичних ринків, які раніше були доступні лише для великих компаній. «Четвертий енергетичний пакет» закликає дозволяти таким кооперативам бути активним учасником енергетичних ринків на рівних правах із постачальниками.

Перевагами енергетичного кооперативу є також створення робочих місць та більша прогнозованість ціни на енергетичні ресурси. Витрати тут можуть контролювати самі споживачі послуг без втручання урядових органів, посередників та великих монополій. Створення енергетичних кооперативів – поширена практика в розвинутих країнах. Тисячі енергетичних кооперативів працюють у різних країнах Євросоюзу.



Так, жителі Хербрам-Вальда (Німеччина) опалюють свої домівки місцевою щепою. Їх енергетичний кооператив щороку закуповує у місцевих лісгоспах близько 2 тис. тонн щепи і централізовано подає тепло до 40 будинків, у яких живуть 138 мешканців. Проте для жителів Хербрам-Вальда важлива не лише вартість опалення, а й передбачуваність ціни та контроль за власною енергетичною інфраструктурою. Громад, які об'єдналися в енергетичні кооперативи, у Німеччині понад 700. Серед них трапляються невеликі кооперативи, подібні до описаного вище, і ті, що володіють потужними сонячними, вітровими та біогазовими електростанціями. Членами таких кооперативів є не лише громадяни, а й фермерські господарства та компанії. За оцінками Agora Energiewende, у 2012 році приватні господарства та кооперативи разом виробляли 47% сонячної електроенергії у Німеччині [26].

Енергетичні кооперативи відіграють важливу роль і в американській енергетиці. Понад 42 млн. їх членів спільно володіють мережами понад 900 енергетичних кооперативів. Ці мережі покривають 75% території США та розподіляють близько 11% всієї електроенергії, що виробляється на території країни. Саме вони у 1920-1940-х роках стали основою електрифікації сільських територій, де не хотіли працювати великі компанії через потребу інвестувати значні кошти [26].

На сьогодні можна говорити про створення енергетичних кооперативів в ОТГ України, які можуть стати прикладом для тисяч українських громад. Оскільки ці громади прагнуть зменшити витрати на обігрів власних будинків або хочуть стати співвласниками власної енергетичної інфраструктури.

Прикладом розумного зростання є реалізація проектів із замкнутою системою виробництва окремих видів продукції на основі використання місцевої робочої сили, ресурсної бази та переробки відходів виробництва як біоенергетичного ресурсу представлена громадою села Лосятин, Кременецького району Тернопільської області.

Мешканці територіальної громади об'єдналися у два кооперативи, що займаються вирощуванням малини та суниць. Це дозволило лосятинцям успішно продавати свою продукцію в Україні та за кордоном за вигідними цінами і не особливо перейматися роботою в інших місцях. Однак, те, що починалося як ягідний кооператив, продовжилося як енергетичний. Тепер лосятинці самі забезпечують себе паливом для власних домівок – сировини є достатньо, адже у кожного члена кооперативу значні ділянки і багато стебел малини, які раніше просто спалювали на полях, проте штрафи за задимлене повітря змусили задуматися про те, як позбавитися від зайвих витрат. Зараз же стебла, які за технологією зрубують щоосені, переробляють на паливні брикети.

Завдяки фінансуванню з боку ПРООН та ЄС кооператив «Ягідний край» придбав та запустив у роботу брикетну лінію. Сюди селяни привозять в'язки малини і звідси забирають брикети, оплативши лише собівартість роботи установки [26].

Попри недосконалість законодавства, яке надмірно регулює роботу енергетичних кооперативів, повторити досвід громади Лосятина і зменшити витрати на обігрів можуть тисячі українських громад.

«Розумне зростання громад» – новий для України термін, який сьогодні означає провідну тенденцію до розвитку міст, муніципалітетів та регіонів у Європейському Союзі і увібрав у себе найновіші підходи до зростання, що базуються на розумній спеціалізації, розумному просторовому плануванні та ощадливому використанні ресурсів. Ідея розумного зростання напряму пов'язана зі сталим розвитком, тобто розвитком, який включає досягнення не лише економічних, але й соціальних та екологічних пріоритетів.

ОТГ заради реалізації принципів розумного зростання мають активізувати усі свої інтелектуальні та громадські ресурси, знайти власні економічні ніші та визначити стратегічні цілі, адаптуватися до зміни клімату, забезпечити поширення відновних джерел енергії (до яких належить, зок-

рема енергетична верба), припинити розширення сміттєзвалищ на території ОТГ завдяки рециклінгу сміття тощо [25].



Прикладом розумного зростання є запуск прибуткових сміттєсортувальних ліній силами місцевого бізнесу або за підтримки Державного фонду регіонального розвитку. Волочиська об'єднана територіальна громада Хмельницької області долучилась до правильного роздільного збирання сміття, будучи обізнаною із позитивним прикладом європейських країн щодо поводження зі сміттям [25].

Водночас, набувають значення механізми розвитку сільських територій та ОТГ України в цілому, в умовах децентралізації, їх вплив на реальний добробут нації шляхом формування інформаційно-енергетичного поля розвитку сільських територій. Тобто постає питання про необхідність запровадження концепції «SMART-COMMUNITY» як стратегії розвитку ОТГ. Практика державно-приватного партнерства, інформаційно-консультаційного забезпечення, науково-інноваційної діяльності, інвестиційних процесів та безпосереднього впровадження системного планомірного підходу в управлінні розвитком сільських територій є перспективним напрямом діяльності.

Загалом, реалізація концепції «SMART-COMMUNITY» як одного з напрямів відродження та розвитку сільських територій передбачає [11]:

1) сталий соціально-економічний розвиток ОТГ на принципах морально-етичного та патріотичного виховання, духовності, розумності, гуманності та розвитку свідомості молоді;

2) стратегічний розвиток ОТГ;

3) удосконалення процесів формування кадрового потенціалу та прийняття управлінських рішень;

4) активізацію ролі громадськості в управлінні територіальними громадами;

5) формування оптимальної моделі публічного управління ОТГ;

6) розвиток освіти та підвищення рівня виховання дітей, молоді та дорослих;

7) вивчення, формування та запровадження новітніх технологій у лісництві та розвитку лісових екосистем, поширенні практики перманентної агрокультури та органічного виробництва; інноваційного зеленого, сільського, культурного та світоглядного туризму; удосконалення та впровадження перспективних підходів у практику екологічного будівництва, архітектури, розбудови соціальної та виробничої інфраструктури населених пунктів; поширення систем альтернативної енергетики, використання джерел відновлюваної енергії; запровадження інноваційних виробництв та підприємництва.

Прикладом запровадження «SMART-COMMUNITY» як стратегії розвитку сільських територіальних громад є досвід спільної роботи Несолонської сільської ради Новоград-Волинського району Житомирської області, громадської організації «Гранідуб» та громадської організації «Лагульське об'єднання сталого землекористування» із розробки та впровадження стратегії територіального розвитку щодо розвитку сільських територій у контексті цільової програми «Родова садиба». Головним у реалізації даної цільової програми є її ціннісно-духовна складова, а також побудова програм діяльності на принципах органічного виробництва, безвідходної життєдіяльності та ноосферної освіти виховання через організацію та функціонування екологічних і родових поселень в області.



Заслуговує на увагу роль розвитку духовності та становлення високого рівня свідомості і відповідальності мешканців територій за їх особистісний та загальний щодо територіальної громади розвиток.

Зокрема представлено стратегічні розробки щодо планування та організації діяльності, як-то управління розвитком на основі діяльності громадських організацій та структуризації громади, виявлення активістів та створення комітетів вулиць, населених пунктів та громади в цілому. Запропоновано власну систему контролю та координації ходу виконання організаційного плану розвитку територіальної громади, що, в тому числі, включає створення обслуговуючого кооперативу як територієутворюючої юридичної організації з надання комунальних послуг населенню, сприянню переробці та реалізації сільськогосподарської продукції тощо. Відмічено роль ноосферної освіти (біоадекватна методика в освіті та вихованні), етики та моралі, розвитку матеріального виробництва на рівні, що сприяє постійному духовному зростанню кожної особистості в громаді [11].

Загалом, при реалізації концепції «SMART-COMMUNITY» важливу роль перш за все відіграє запровадження «розумного довкілля» та «розумної енергетики». Ці два напрями зводяться до реструктуризації транспортної системи (зокрема, популяризації громадського транспорту, екологічно безпечних електромобілів та велосипедів) та створення замкнутих, але поєднаних між собою систем обслуговування (енерго-, тепло- та водопостачання, охолодження та очистки стічних вод). Така трансформація територій ОТГ дає змогу підвищити енергоефективність та знизити рівень забруднення довкілля, що співзвучно із принципами сталого розвитку.

Таким чином, саме розумне зростання забезпечує покращення якості життя українців в селах, селищах, містах та локальної економіки, сприяє розвитку громадської активності у об'єднаних громадах. Оскільки саме ОТГ є надійними партнерами для бізнесу і міжнародних проектів, бо мають повноваження і ресурси для створення цікавих інвестиційних пропозицій і несуть відповідальність за прийняття усіх місцевих рішень.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ТА ОБГОВОРЕННЯ



1. *В чому полягає мета Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні?*
2. *Охарактеризуйте основні проблеми розвитку територіальних громад, які потребують негайного розв'язання та назвіть шляхи їх вирішення, що зазначені в Концепції.*
3. *Назвіть основні повноваження органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів, які зазначені в Концепції.*
4. *Яке місце займає у реформуванні місцевого самоврядування Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»? Обґрунтуйте свою відповідь.*
5. *Коли об'єднана територіальна громада вважається утвореною?*
6. *Розкрийте особливості здійснення власних та делегованих повноважень. Яким чином вони регламентуються у законодавстві?*
7. *Які, на Ваш погляд, значні зміни вже відбулися у перерозподілі повноважень в ОТГ?*
8. *Назвіть питання, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях місцевих рад?*
9. *Чи вважаєте Ви важливим участь ОМС у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»?*
10. *Які завдання щодо наближення технічного регулювання у сфері стандартизації «розумних міст та розумних спільнот» (Smart Cities & Smart Communities) стоять перед Україною?*
11. *Визначте основні пріоритети щодо запровадження ідеї «розумного зростання» в об'єднаних територіальних громадах?*
12. *Наведіть приклади «розумного зростання» у територіальній громаді, в якій Ви проживаєте?*

КОРИСНІ ЛІТЕРАТУРНІ ДЖЕРЕЛА

1. Технічне регулювання у сфері стандартизації «розумних громад» та «розумних міст»: європейський досвід [Електронний ресурс] – Режим доступа : http://www.niss.gov.ua/articles/2338/.

2. Боголіб Т. М. Розумне зростання в Україні: проблеми та перспективи розвитку // Т. М. Боголіб [Електронний ресурс] – Режим доступа : https://elibrary.ru/item.asp?id=25357492.

3. Бюджетний кодекс України: Кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/ laws/card/2456-17.

4. Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:x_YqKzOK_MkJ:www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id%3D250321825%26cat_id%3D244276429+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua.

5. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи / В. І. Гладій // Грані. – 2015. – № 12(1). – С. 57-63. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_12%281%29__12.

6. Гройсман В. Процеси централізації та децентралізації в сучасному державному управлінні / В. Гройсман // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 2. – С. 26-37. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_2_5.

7. Децентралізація по-словацькому: інтерв'ю з В. Ніжнянським [Електронний ресурс] // Незалежний інформаційно-аналітичний рсурс «Диалог.UA». – 2005. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://dialogs.orgua/issue_full.php?m_id=4735.

8. За матеріалами конференції «Децентралізація, управління землями та розвиток громад» від 14.12.2017 – Київ [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/press/news/nadto-dovgo-diskutuyemo-yak-viddati-zemelni-povnovazhennya-gromadam-treba-vzhe-priymati-rishennya-v-yacheslav-negoda/.

9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2. rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80 – Назва з екрану.

10. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с.

11. Круглий стіл на тему «SMART-COMMUNITY як стратегія розвитку територіальних громад» [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://znau.edu.ua/tidings/top-news/kruglij-stil-na-temu-smart-community-yak-strategiya-rozvitku-teritorialnikh-gromad#!IMGA0007.

12. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8 грудня 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/news/7823.

13. На Тернопільщині селяни опалюють домівки малиною [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://business-companion.te.ua/ news_all_loc.php?id=4744.

14. Новая европейская стратегия «Европа 2020» – [Электронный ресурс] – Режим доступу : http:/eulaw.ru/content/30.

15. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Цель 9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватывающей и устойчивой индустриализации и инновациям [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/wp-content/uploads/sites/5/2015/08/Overview_Sustainable_Development_Summit.pdf.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України № 1923-VIII від 14.03.2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/1923-19.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1405-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, ст. 533.

18. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19 – Назва з екрану.

19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-shhodo-upravlinnya-zemelnimi-resursami-v-mezhah-teritoriyi-obyednanih-teritorialnih-gromad/.

20. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.

21. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (редакція на 01.01.2017 р. підстава 1774-19) [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/280/97-%D0%B2%D1%80/page2 – Назва з екрану.

22. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020 : указ Президента України від 12.01 2015 р, № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

23. Регульський Є. Лекція «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів» [Електронний ресурс] / Єжи Регульський. Режим доступу : http://society.lb.ua/life/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

24. Рівіс М. На сьогодні для нас важливим є досвід Словаччини у проведенні реформ місцевого самоврядування, що наближає Україну до інтеграційних процесів [Електронний ресурс] / Михайло Рівіс // Офіційний сайт видання «Час Закарпаття». Режим доступу : http://chas-z.com.ua/news/24191.

25. Розумне зростання в об'єднаних територіальних громадах // Центр «Логос», Хмельниччина, Волочиська громада, Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.marichkanews.com/33258%D0%B5%D0% BA%D1%81%BC%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B7%D1%80/.

26. Самі собі монополія. Як кооператив на Тернопільщині опалює домівки «малиною» [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://www.epravda.com.ua/publications/2017/02/1/619225/.

27. Технічне регулювання у сфері стандартизації «розумних громад» та «розумних міст»: європейський досвід – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/2338/.

28. Ткачук А. Про якірну точку та можливості сільського розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/pro-yakir-nu-tochku-ta-mozhlyvosti-silskogo-rozvytku/ – Назва з екрану.

29. Ткачук А. Розумне зростання. Нова парадигма для ОТГ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/pro-konferentsiyu-vid-utvorennya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-rozumnogo-zrostannya-vrazhennya-iz-zaly/#sthash.w4zlUAvT.dpuf – Назва з екрану.

30. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник (видання друге) [Електронний ресурс] – Режим доступу : https:// www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf.

31. Функції та повноваження місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.cppk.cv.ua/i/2044348.doc.

32. Чого чекати від об'єднання громад? [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Gromada%20A5_PRINT_2.pdf

33. 367 ОТГ: оприлюднено Карту процесу формування об'єднаних громад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization. gov.ua/news/item/id/3494 – Назва з екрану.

34. Clean Energy For All Europeans // Communication from the Commission Brussels, 30.11.2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1481278671064&uri=CELEX:52016DC0860#footnote2.

35. Constitution of the Slovak Republic [Electronic resource] // Sъdna rada Slovenskej republiky. F Mode of access : http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf.

36. Horizon 2020 – the Framework Programme, for Research and Research and innovation European Commission,URL [Електронний ресурс] – Режим доступу : http//ec.europa.eu/research/csri/index_en. Cfm.

ПРАКТИЧНІ ЗАВДАННЯ

Практичне заняття 1. Характеристика сутності реформування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації

Мета: розвиток навичок критичного та творчого мислення, уміння коректного використання опанованого понятійного апарату та загальних положень, пов'язаних з аналізом процесів реформування повноважень органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Форма проведення: письмово.

Час проведення: 4 години.

Завдання для виконання:

1. Проаналізувати основні підходи щодо напрямів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
2. Виділити основні принципи щодо створення належних матеріальних, фінансових, організаційних умов і формування кадрового складу для забезпечення виконання ОМС власних і делегованих повноважень відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.
3. Визначити власні (самоврядні) та делеговані державою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:
   - у галузі бюджету, фінансів і цін;
   - в управлінні комунальною власністю;
   - у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
   - у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;



- у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- у сфері соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності;
- в галузі оборонної роботи.

4. Охарактеризувати особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування районного та обласного рівнів.

Форма звітності для завдання 1:

Основні підходи щодо напрямів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	**Основні принципи щодо створення належних матеріальних, фінансових, організаційних умов і формування кадрового складу для забезпечення виконання ОМС власних і делегованих повноважень**	**Особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування районного та обласного рівнів**

	Власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:	**Делеговані державою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:**
у галузі бюджету, фінансів і цін;		
в управлінні комунальною власністю;		
у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;		
у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;		
у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;		

	Власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:	Делеговані державою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:
у сфері соціального захисту населення;		
в галузі зовнішньоекономічної діяльності;		
в галузі оборонної роботи.		

Практичне заняття 2. Використання практики «розумного зростання» в об'єднаних територіальних громадах

Мета: оновлення та поповнення теоретичних знань і здобуття практичних навичок використання практики «розумного зростання» в об'єднаних територіальних громадах.

Форма проведення: письмово.

Час проведення: 4 години.

Завдання для виконання:



1. Визначити основні пріоритети щодо запровадження ідеї розумного зростання та розкрити їх сутність.
2. Виділити заходи щодо реалізації принципів розумного зростання.
3. Обґрунтувати необхідність запровадження концепції «SMART-COMMUNITY» як одного з напрямів відродження та розвитку сільських територій.

Форма звітності для завдання 2:

Пріоритети щодо запровадження ідеї розумного зростання	Заходи щодо реалізації принципів розумного зростання	Запровадження концепції «SMART-COMMUNITY» як одного з напрямів відродження та розвитку сільських територій

НАВЧАЛЬНА ПРОГРАМА ДИСЦИПЛІНИ «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень»

Навчальний курс враховує філософію змін системи місцевого самоврядування в Україні, роль різних владних інституцій у цьому процесі в умовах децентралізації повноважень. Він є практико орієнтованим, тому слухачі матимуть можливість перевірити набуті знання у процесі реалізації концепції децентралізації, її законодавчої бази та механізмів підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Мета дисципліни:

- ознайомити слухачів із сучасними підходами та концепціями щодо здійснення державної політики у сфері місцевого самоврядування;
- надати слухачам знання з теоретичних, правових та організаційних засад децентралізаційних процесів та інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах;
- розкрити основні ознаки децентралізованої моделі управління на місцевому рівні;
- сформувати у слухачів вміння щодо визначення основних переваг/позитивних наслідків, а також проблем та ризиків децентралізації владних повноважень на різних рівнях управління;
- сформувати у слухачів систематизовані знання про основні організаційно-правові механізми та технології управління на локальному рівні;
- сформувати вміння та навички щодо забезпечення збалансування інтересів самоврядування та державної влади на місцевому рівні в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду;
- сформувати систематизовані знання щодо чинників розвитку місцевого самоврядування.

Результати навчання, отримані компетенції

Після вивчення дисципліни слухачі повинні вміти:

знати:

- нормативно-правові засади реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації повноважень;
- структуру та зміст децентралізаційних процесів;

- сутність та особливості імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні;
- чинники розвитку місцевого самоврядування та процеси добровільного об'єднання територіальних громад;
- специфіку реалізації місцевого самоврядування в умовах об'єднаних територіальних громад;
- основні принципи та засоби організації діяльності елементів системи місцевого самоврядування в умовах об'єднаних територіальних громад;
- сучасні світові та вітчизняні підходи до управління розвитком системи місцевого самоврядування;

вміти:

- демонструвати знання щодо сутності та напрямів державної політики у сфері місцевого самоврядування;
- аналізувати переваги та наслідки децентралізації для здійснення реформ на місцевому рівні;
- формулювати практичні рекомендації місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо організації ефективної діяльності органів місцевого самоврядування в умовах об'єднаних територіальних громад та відповідного світового досвіду;
- розробляти на підставі вивчення стану системи місцевого самоврядування конкретних населених пунктів пропозиції щодо його реформування.

Методи викладання (стратегія навчання та вивчення)

Досягнення навчальних цілей здійснюється шляхом:

- проведення лекційних занять;
- самостійного навчання слухачів на основі розробленого для курсу комплексу навчально-методичних матеріалів та використання сучасних інформаційних, телекомунікаційних і управлінських технологій;
- участі слухачів у семінарських і практичних заняттях, побудованих на застосуванні інтерактивних методів.

Методи оцінювання, форми контролю, критерії оцінювання:

- поточний контроль – 40%;
- виконання індивідуальних завдань під час семінарських, практичних занять – 30%;
- контрольне випробування через тестування – 30%.

Форма контролю – тест.

Мова викладання – українська.

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

Назва модулю	Зміст модуля
І. Децентралізація як основний принцип реформування місцевого самоврядування	1. Децентралізація владних повноважень: сутність та поняття. Види та форми децентралізації. 2. Законодавчі та нормативно-правові засади здійснення державної політики у сфері місцевого самоврядування. 3. Світові моделі децентралізованого управління. Практичне завдання: Переваги та наслідки децентралізації владних повноважень.
ІІ. Європейська хартія місцевого самоврядування	1. Динаміка конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. 2. Специфіка вітчизняних та європейських підходів щодо здійснення місцевого самоврядування. 3. Європейська хартія місцевого самоврядування як концепт локальної демократії на європейському правовому просторі. Практичне завдання: Проблеми імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. Співвідношення Конценції і вітчизняного законодавчого забезпечення місцевого самоврядування.
ІІІ. Здійснення реформ децентралізації в зарубіжних країнах: досвід для України	1. Сталий розвиток та ефективне муніципальне врядування. 2. Розвиток територіальної згуртованості. 3. Децентралізація та багаторівневе управління. Практичне завдання: Тенденції децентралізації управління в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз. Децентралізація та реінтеграція: баланс між місцевим та регіональним самоврядуванням.
ІV. Перспективні напрями формування сучасних територіальних громад	1. Реформування місцевого самоврядування та системи територіальної організації влади в Україні в умовах реалізації реформи «децентралізації».

Назва модулю	Зміст модуля
	2. Мета, напрями та механізми формування ефективного місцевого самоврядування в Україні. 3. Розподіл повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також в системі місцевого самоврядування. Практичне завдання: Характеристика основних повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів. Удосконалення міжбюджетних відносин у контексті реалізації принципів «фінансової децентралізації» в Україні.
V. Алгоритм добровільного об'єднання територіальних громад	1. Нормативно-правова основа добровільного об'єднання територіальних громад. 2. Механізми створення та функціонування об'єднаних територіальних громад. Практичне завдання: Нормативно-правове та організаційне забезпечення формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні.
VI. «Розумне зростання» в об'єднаних територіальних громадах	1. Формування об'єднаних територіальних громад на засадах «розумного зростання». 2. Реалізація принципів розумного зростання для об'єднаних територіальних громад. Практичне завдання: Запровадження SMART-COMMUNITY як стратегії розвитку територіальних громад в Україні.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Основна наукова література

1. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування [Текст] : [збірник] / Верховна Рада України, Ін-т законодавства ; заг. ред. Голови Верховної Ради України , акад. НАН

України В. М. Литвина ; [упоряд.: В. О. Зайчук (кер. кол.) [та ін.]. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : Парламент. вид-во, 2010. – 788 с.

2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. Монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атака, 2007. – 864 с. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / [авт.-уклад. Г.Райт та ін.; пер. В. Івашко.]. – К.: Основи, 1996. – С. 27.

3. Батанов О.В.Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу [Текст] : монографія / О. В. Батанов, В. М. Бесчастний, Ю. В. Делія ; Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Донецьк : [ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка], 2010. – 234 с

4. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.

5. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. – М.:Прогресс, 1973. – 512с.

6. Ворона П. В. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні : [монографія] / Ворона П. В. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 184 с.

7. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія / П. В. Ворона. – Полтава: ПУЕТ, 2012. – 341 с.

8. Ворона П. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / П. В. Ворона, А. М. Мучник. – Вид. 2-е, переробл. й допов. – Полтава : Шевченко Р. В., 2010. – 100 с.

9. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія // [Відпов. ред. – проф. Н.Р. Нижник]. – К.:УАДУ, 1997. – 448с.

10. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

11. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 766 с.

12. Європейська декларація прав міст від 18.03.1992 р.// П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. – К.: Атака. – 2000. – 287с.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник. / Упоряд. О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князєв / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.

14. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні [Текст] : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко [та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – 401 с.

15. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ [Текст] : наук. розробка / І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с

16. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Ярослав Котенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с.

17. Куйбіда В.С. Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні [Текст] : [навч. посіб.] / Куйбіда В. С. ; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна», Вища шк. політ. лідера. – К. : [Ун-т «Україна»], 2011. – 158 с.

18. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01/ А. П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. –194 с.

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

20. Правове забезпечення державного управління і місцевого самоврядування [Текст] : навч.-метод. посіб. / М. П. Іщенко, Б. М. Гук ; Черкас. нац. ун-т ім. Б. Хмельницького. – Черкаси : [Вид. від. ЧНУ ім. Б. Хмельницького], 2011. – 228 с

21. Ткачук А. Про якірну точку та можливості сільського розвитку / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/pro-yakir-nu-tochku-ta-mozhlyvosti-silskogo-rozvytku/ – Назва з екрану.

22. Ткачук А. Розумне зростання. Нова парадигма для ОТГ. http://www.csi.org.ua/pro-konferentsiyu-vid-utvorennya-ob-yednanyh-terytorialnyh-gromad-rozumnogo-zrostannya-vrazhennya-iz-zaly/ – Назва з екрану.

23. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.

24. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: // decentralization. gov.ua /news /item/id/2045 – Назва з екрану.

Нормативно-правові документи

1. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Протокол від 16 листоп. 2009 р. (ратифіковано із заявою Законом № 1664-VII від 02 вересня 2014 р.) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: // zakon2. rada. gov. ua/ laws/ show /994_b49

2. Європейська декларація прав міст. // Прийнята Постійною Конференцією Місцевих і Регіональних Органів Влади Європи (CLRAE) Ради Європи від 18 березня 1992 року. Режим доступу : http:// www.minregionbud. gov.ua/ index.php?id=2119

3. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні. Режим доступу : http://irgo.org.ua/politika-i-vlast/yevropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni

4. Європейська хартія міст II. Маніфест нової урбаністики. Режим доступу : http://www.logincee.org/file/15879/library

5. Європейська Хартія місцевого самоврядування Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_03

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 4 вересня 2015 р .№ 676-VIII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/676-19 – Назва з екрану.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1405-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, ст.533.

8. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб від 25 грудня 2015 року № 925-VIII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/925-19 – Назва з екрану.

9. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19 – Назва з екрану.

10. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 року № 156-VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19 – Назва з екрану.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (редакція на 01.01.2017 р. підстава 1774-19) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 – Назва з екрану.

12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80 – Назва з екрану.

13. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

Інформаційні ресурси (рекомендовані сайти)

1. Офіційний сайт Верховної ради України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua.

2. Офіційний сайт Всеукраїнської Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.auc.org.ua/.

3. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства – Режим доступу: http://www.csi.org.ua/

4. Офіційний сайт Міністерства регіональної політики, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://minregion.gov.ua.

5. Реформа децентралізації влади в Україні – Децентралізація влади. [Електронний ресурс] [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua

Навчальний посібник

Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень

Лелеченко Анжела Павлівна
Васильєва Олександра Іллівна
Куйбіда Василь Степанович
Ткачук Анатолій Федорович

Підписано до друку з оригінал-макету 18.12.2017 р.
Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 4,12
Наклад 2000 прим. Зам. № 01201