МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ НАУКИ І ТЕХНОЛОГІЙ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ «ПРИДНІПРОВСЬКА ДЕРЖАВНА АКАДЕМІЯ БУДІВНИЦТВА ТА АРХІТЕКТУРИ»

О. О. Кахович, С. В. Корнієвський, Д. О. Ричка,
В. Б. Саксонов, С. А. Скачедуб

Місцеве самоврядування

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

Київ
Видавництво Ліра-К
2025

УДК 352.07
К 12

Авторський колектив:
Кахович О. О., Корнієвський С. В., ., Ричка Д. О., Саксонов В. Б., Скачедуб С. А.

Рекомендовано Вченою радою ННІ «ПДАБА»

Протокол № 9 від 24.04 2025 року

К 12 Місцеве самоврядування : навчальний посібник / О. О. Кахович, С. В. Корнієвський, В. Б. Саксонов, Д. О. Ричка, С. А. Скачедуб; Укр. держ. ун-т науки і технологій. – Дніпро : ННІ «ПДАБА» УДУНТ, 2025. – 220 с.

Рецезенти:

Крушельницька Таїсія Анатоліївна – д.держ.упр. професор, професор кафедри менеджменту, публічного управління та адміністрування Дніпровського державного аграрно-економічного університету
Сорокіна Наталія Григорівна – д.держ.упр. професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Навчально-наукового інституту державного управління Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
Трещов Мирослав Миколайович – д.держ.упр. доцент, професор кафедри управління та адміністрування Дніпровського державного університету внутрішніх справ

ISBN 978-617-8633-69-1

У навчальному посібнику викладено такі важливі теми, як теорії та моделі місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування в Україні, нормативно-правове забезпечення, децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування, а також зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування. Кожна тема підкріплена питаннями для самоконтролю, тестовими вправами та ситуаційними завданнями, що сприяє закріпленню знань та розвитку навичок аналітичного мислення. Розраховано на державних службовців, науковців і практиків публічного управління, докторантів, аспірантів, слухачів і студентів вищих навчальних закладів, представників громадських організацій.

УДК 352.07

ISBN 978-617-8633-69-1

© Кахович О.О., Корнієвський С.В., Ричка Д.О., Саксонов В.Б., Скачедуб С.А., 2025
© Укр. держ. ун-т науки і технологій, 2025

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 5

ТЕМА 1. ТЕОРІЇ ТА МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 7

1.1. Місцеве самоврядування в системі публічної влади 7

1.2. Теорії місцевого самоврядування 16

1.3. Моделі місцевого самоврядування 23

Питання для самоконтролю 36

Тестові вправи 37

Ситуаційна вправа 42

ТЕМА 2. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 45

2.1.Правові засади організації системи місцевого самоврядування в Україні та загальна характеристика її структури. 45

2.2. Територіальні громади. 52

2.3. Сільські, селищні, міські ради. 55

2.4. Сільські, селищні, міські голови. 58

2.5.Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. 61

2.6. Районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. 62

2.7. Органи самоорганізації населення. 66

Питання для самоконтролю 70

Тестові вправи 71

Ситуаційна вправа 78

ТЕМА 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 79

3.1. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні 79

3.2. Законодавча база місцевого самоврядування 85

3.3. Повноваження та обов'язки органів місцевого самоврядування 91

3.4. Проблеми та перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення 98

3.5. Практичні кроки для розвитку нормативно-правового забезпечення 103

Питання для самоконтролю 107

Тестові вправи 108

Ситуаційна вправа 112

ТЕМА 4 СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 115

4.1. Поняття та правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування. 115

4.2. Поняття та правовий статус службовця в органах місцевого самоврядування. 121

4.3. Вступ на службу в органи місцевого самоврядування. 130

4.4. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування. 137

4.5. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця місцевого самоврядування. 147

Тестові вправи 155

Ситуаційна вправа 156

ТЕМА 5. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 158

5.1. Базові підходи до децентралізації. 158

5.2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 161

5.3. Закордонний досвід реформ децентралізації 176

Питання для самоконтролю 194

Тестові вправи 194

Ситуаційна вправа 200

ТЕМА 6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 202

6.1. Сучасні зарубіжні моделі місцевого самоврядування 202

6.2. Історичні особливості формування закордонних моделей муніципального управління 210

6.3. Закордонний досвід розвитку територіальних громад 217

Питання для самоконтролю 223

Тестові вправи 223

Ситуаційна вправа 228

ПЕРЕДМОВА

Навчальний посібник «Місцеве самоврядування» створений для надання здобувачам освіти та всім зацікавленим особам комплексних знань щодо функціонування системи місцевого самоврядування в Україні та за кордоном. Метою цього посібника є поглиблення розуміння теоретичних засад, правових основ та практичних аспектів місцевого самоврядування, а також ознайомлення з найкращими міжнародними практиками.

Місцеве самоврядування є однією з ключових складових демократичного устрою суспільства, що забезпечує реальну участь громадян у управлінні місцевими справами та сприяє сталому розвитку територіальних громад. В умовах глобалізації та постійних змін у суспільному житті, роль місцевого самоврядування постійно зростає, що робить його вивчення надзвичайно актуальним.

У посібнику розглянуто такі важливі теми, як теорії та моделі місцевого самоврядування, система місцевого самоврядування в Україні, нормативно-правове забезпечення, децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування, а також зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування. Кожна тема підкріплена питаннями для самоконтролю, тестовими вправами та ситуаційними завданнями, що сприяє закріпленню знань та розвитку навичок аналітичного мислення.

Особливу увагу приділено аналізу правових основ організації місцевого самоврядування в Україні, зокрема Конституції України та законодавчій базі, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування. Розглянуто основні повноваження та обов’язки органів місцевого самоврядування, а також проблеми та перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення.

Не менш важливою є тема децентралізації влади, яка є одним із пріоритетів реформ в Україні. У посібнику розглянуто базові підходи до децентралізації, концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також закордонний досвід реформ децентралізації.

Ознайомлення з зарубіжними моделями місцевого самоврядування дозволяє зрозуміти історичні особливості формування муніципального управління в різних країнах, а також вивчити найкращі практики, які можуть бути корисними для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Навчальний посібник підготовлений в Навчально-науковому інституті «Придніпровська державна академія будівництва та архітектури» Українського державного університету науки і технологій. В його основі - великий досвід викладання дисциплін галузі науки «Державне управління», здобутки науки за останні десятиріччя, праці вітчизняних та зарубіжних вчених. Співавторами окремих розділів і підрозділів навчального посібника є: Кахович О.О. (тема: «Теорії та моделі місцевого самоврядування»), Корнієвський С.В. (теми: «Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування в Україні», «Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування»), Ричка Д.О. (тема: «Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування в Україні»), Саксонов В.Б. (тема: «Система місцевого самоврядування в Україні»), Скачедуб С.А. (тема: «Служба в органах місцевого самоврядування в Україні»).

Колектив авторів висловлює вдячність директору Навчально-наукового інституту «Придніпровська державна академія будівництва та архітектури» Українського державного університету науки і технологій, доктору технічних наук, професору Данішевському Владиславу Валентиновичу за сприяння у підготовці навчального посібника.

ТЕМА 1. ТЕОРІЇ ТА МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Місцеве самоврядування в системі публічної влади

Управління – це функція організованих суспільних систем, направлена на збереження їх структури, режиму діяльності та досягнення цілей. Сутність управління зводиться до здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти. Метою управління є організація спільної діяльності окремих груп людей та організацій та забезпечення координації взаємодії між ними. Там, де існує двоє і більше людей, які мають спільну мету, там виникає необхідність управління. Один з них візьме на себе роль керуючого, інший – керованого. Тільки в такому разі їх мета може бути досягнута. Власне «державне управління» як соціальний феномен виникає ще у рабовласницькому суспільстві і визначається як управління, яке є необхідністю **узгодити та підпорядкувати приватні інтереси загальному інтересу, який буде спільним для всіх або більшості**. Незважаючи на наявність соціальної диференціації, численну кількість найрізноманітніших інтересів та уподобань у суспільстві завжди існує те, що вигідне всім: забезпечення порядку, безпеки, дотримання правил взаємодії, вирішення глобальних проблем, дослідження навколишнього світу, удосконалення умов життя людини тощо.

Спільний, загальний інтерес є найвищим і найважливішим, порівняно з приватним, але вимагає утворення механізмів для його забезпечення за допомогою публічного управління.

Публічне управління – це процес організації та регулювання суспільної і приватної життєдіяльності людей за допомогою впливу публічної влади з метою її впорядкування, збереження або зміни.

Публічна влада є відносинами вольового характеру між людьми, що ґрунтуються на спільному інтересі та спрямовані на упорядкування і організацію сумісної діяльності.

Публічна влада реалізується через систему органів публічної влади, яку представляють органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Система публічної влади охоплює територію всієї держави і відповідним чином реалізується через систему деконцентрації і децентралізації влади в адміністративно-територіальних одиницях, на які поділяється державна територія.

Адміністративно-територіальні одиниці мають два шляхи формування.

Перший шлях – **природний**, яким сформовані хутори, станиці, села, селища, містечка, райони у містах, міста, для яких характерно **обрання** місцевим населенням **органів самоврядування**, наприклад, отамана, сільського голову, мера

Другий шлях – **штучний,** яким сформовані райони, області, округи, префектури, губернії, гміни, краї, штати, повіти, для яких характерно **призначення центральною владою** місцевого державного управління в особі губернатора, бурмістра, голови місцевої державної адміністрації, префекта, начальника округу тощо.

Деконцентрація влади – це делегування повноважень від центральної влади держави місцевій владі, тобто від представника держави до представника держави на місцевому рівні. Наприклад від Офісу Президента України – місцевій державній адміністрації.

Децентралізація влади – це передача від центральної влади окремих повноважень місцевим виборним органам. Децентралізація влади передбачає функціонування місцевого самоврядування. Децентралізація влади притаманна державам, що функціонують на принципах народовладдя.

Основоположними елементами ефективного функціонування держави є державне управління та місцеве самоврядування.

Державне управління – це цілеспрямований владно-організуючий вплив у межах прав відповідних органів влади та їх посадових осіб на регулювання, координацію та контроль відносин, що виникають при виконанні функцій держави.

Місцеве самоврядування - це право територіальної громади (жителів села, міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства.

Взаємодія між цими двома складовими забезпечує гармонійний розвиток територіальних громад і сприяє підвищенню якості життя громадян.

Управління на державному рівні забезпечує розробку загальних стратегій та політик, які спрямовані на вирішення національних завдань. Водночас, управління також здійснює контроль та нагляд за реалізацією цих політик на місцевому рівні. Це включає контроль за фінансовими ресурсами, законодавчі ініціативи та координацію між різними рівнями влади.

Місцеве самоврядування, своєю чергою, є найближчим до громадян рівнем влади. Воно забезпечує ефективне управління та надання послуг на місцевому рівні. Місцеві органи влади відповідають за розвиток інфраструктури, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та інші важливі аспекти життя громадян. Вони також відіграють ключову роль у формуванні місцевої політики та бюджету.

Ефективна співпраця між управлінням та місцевим самоврядуванням є ключовим чинником успішного розвитку громад. Це включає як вертикальну, так і горизонтальну взаємодію. Вертикальна взаємодія забезпечує узгодженість національних і місцевих політик, тоді як горизонтальна співпраця сприяє обміну досвідом та ресурсами між різними регіонами та громадами.

Отже, взаємодія державного управління та місцевого самоврядування є невід'ємною частиною ефективного управління державою. Лише через тісну співпрацю можна досягти гармонійного розвитку територій та забезпечити добробут громадян.

Місцеве самоврядування є важливою основою для формування громадянського суспільства та забезпечення функціонування правової держави. Місцеве самоврядування дає можливість урівноважити владу в державі та забезпечує контроль. Для будь-якої держави важливо досягти рівноваги та узгодження інтересів центральної влади та місцевих громад. Кожна держава

створює баланс між централізацією та децентралізацією влади, застосовуючи можливу для свої умов модель публічної влади.

Місцеве самоврядування формується з бажання громад забезпечити ефективне управління і вирішення місцевих проблем. Місцеві органи влади мають краще розуміння потреб та проблем мешканців, оскільки вони знаходяться ближче до них. Децентралізація сприяє швидшому прийняттю рішень та їх реалізації, оскільки місцеві органи влади можуть реагувати оперативніше на зміни. Громадяни мають можливість брати активну участь у прийнятті рішень, що стосуються їхніх міст і сіл, що сприяє розвитку громадянського суспільства. Місцеві органи влади більш відповідальні перед своїми громадами, що сприяє підвищенню якості послуг та розвитку інфраструктури. Ці фактори сприяли виникненню та розвитку місцевого самоврядування, що дозволяє громадам самостійно вирішувати свої потреби та проблеми.

Отже, основними причинами функціонування місцевого самоврядування є:

1. **Ближчий зв'язок з населенням:** місцеві органи влади мають краще розуміння потреб та проблем мешканців, оскільки вони знаходяться ближче до них.
2. **Зменшення навантаження на центральні органи влади:** місцеве самоврядування дозволяє централізованим органам зосередитися на національних питаннях, передаючи частину повноважень на місця.
3. **Підвищення ефективності управління:** децентралізація сприяє швидшому прийняттю рішень та їх реалізації, оскільки місцеві органи влади можуть реагувати оперативніше на зміни.
4. **Залучення громадян до процесу управління:** громадяни мають можливість брати активну участь у прийнятті рішень, що стосуються їхніх міст і сіл, що сприяє розвитку громадянського суспільства.
5. **Підвищення відповідальності:** місцеві органи влади більш відповідальні перед своїми громадами, що сприяє підвищенню якості послуг та розвитку інфраструктури.

Місцеве самоврядування має давню історію, воно розвивалася в різних культурах та цивілізаціях. Мова йде про епохи, починаючи від 30-го століття до нашої ери. В цей період уже формувалися основи місцевого управління, які згодом еволюціонували в різних культурах. Наприклад, у великих містах Месопотамії, таких як Ур і Вавилон, представники знаті та впливові громадяни формували ради старійшин, які приймали рішення щодо функціонування громади.

У Стародавньому Єгипті місцеве самоврядування було тісно пов'язане з центральною владою. Номархи (правителі номів) мали значну автономію у своїх регіонах, але підпорядковувалися фараону. Вони відповідали за збір податків, організацію громадських робіт та підтримання порядку.

У Стародавньому Китаї місцеве самоврядування також мало свої особливості. Місцеві чиновники, призначені імператором, відповідали за управління провінціями та містами. Вони мали значну автономію у вирішенні місцевих питань, але їх діяльність контролювалася центральною владою. У деяких регіонах існували місцеві ради, які допомагали чиновникам у прийнятті рішень та вирішенні місцевих проблем.

У Стародавній Греції поліси, або міста-держави, мали свою унікальну систему самоврядування. Афіни, наприклад, відомі своєю демократією, де громадяни, а саме вільні чоловіки, мали право брати участь у народних зборах (екклесії), обирати посадовців та приймати закони. Інші поліси, як Спарта, мали олігархічні форми правління, де влада належала невеликій групі осіб. В Афінах також існувала рада з 500 членів, яка готувала пропозиції для народних зборів та наглядала за виконанням рішень.

У Римській імперії муніципії були містами та громадами, які мали деяку автономію, але залишалися під владою Риму. Муніципії мали власні ради, обрані магістрати та сенати, які управляли місцевими справами, включаючи фінанси, будівництво, судочинство та підтримання порядку.

Найбільш відомим та документованим прикладом зародження сучасних систем місцевого самоврядування є період з XII по XIII століття у Західній

Європі. Еволюція місцевого самоврядування представлена в таблиці 1.

Таблиця 1.1. Етапи розвитку місцевого самоврядування

№з/п	Етап	Характеристика
1.	Середньовічна Європа (XII-XIII століття)	Виникнення міст та розвиток торгівлі привели до появи потреби в самоврядуванні. Міста отримали права самоуправління на основі юридичних норм, таких як Магдебурзьке право.
2	Новий час (XVIII-XIX століття)	Вплив просвітницьких ідей про права та свободи громадян. Виникнення концепції права громад на самоуправління незалежно від центральної влади
3	XIX-XX століття	Зростання національних держав та розвитку адміністративних структур. У науковий обіг вводиться поняття «місцеве самоврядування», що тлумачиться як незалежне управління на місцях.
4	Сучасний період (XX-XXI століття)	Демократизація та децентралізація управління в багатьох країнах. Різноманітні моделі місцевого самоврядування, що враховують національні особливості та міжнародні стандарти.

Саме на цей період припадає зростання та бурхливий розвиток міст. Розвиток торгівлі, ремісництва, функціонування ринків, зосередження їх навколо феодальних замків спричинив міграцію населення. Таким чином, зароджувалися та функціонували міста, які на відміну від сіл були позбавлені феодального управління, що спричинило необхідність упорядкувати сформовані суспільні відносини та відкрило можливості розвитку механізмів самоуправління.

Вперше правову форму місцеве самоврядування дістало в результаті ухвалення муніципального законодавства у 1188 році у місті Магдебурзі.

Магдебурзьке право забезпечувало економічну діяльність, майнові права, суспільне життя, політичну діяльність завдяки власній системі юридичних норм, і, таким чином, перетворювало міста на центри виробництва та товарно-грошового обміну.

Розвитку місцевого самоврядування сприяло прийняття Хартії вольностей у 1215 році.

Хартія вольностей – це правовий акт, покликаний захищати численні юридичні права та привілеї вільних громадян середньовічної Англії. Хартія складається з 63 статей та охоплює питання оподаткування, мита, феодальних повинностей, судоустрою та судочинства, англійської церкви, міст, права купців, спадкового права та опікунства. Багато статей Хартії спричинили обмеження королівської влади. До політичної системи країни вводилися спеціальні державні органи – Генеральна рада королівства та комітет із 25 баронів, які мали право вживати заходів щодо примусу короля до відновлення порушених прав. Хартія стала тим правовим актом, який затвердив широке право самоврядування. Громадяни давали клятву комуні про взаємодопомогу, зобов'язувалися сплачували податки до міської казни, також несли військову повинність щодо захисту свого міста.

Саме поняття самоврядування було застосоване бароном фон Штейном, який був міністром торгівлі, промисловості та фінансів у кабінеті короля Пруссії Фрідріха Вільгельма III. Самоврядування розглядалося як природне право людської громади незалежно від органів влади вирішувати частину питань соціального буття самостійно.

Місцеве самоврядування як науковий термін вперше застосував німецький вчений-юрист та політик Рудольф Гнейст для визначення управління на місцях за якого історично сформовані територіальні спільноти мають права самостійно вирішувати місцеві питання на юридичній підставі, незалежно від місцевої державної адміністрації.

Особливості історичного розвитку держав, характер міжнародних відносин між державами, природно-географічні, соціальні, політичні фактори впливають на розуміння і, відповідно, формування системи місцевого самоврядування.

Значний вплив на розвиток системи самоврядування здійснила прийнята Радою Європи у 1985 році **Європейська хартія місцевого самоврядування**.

Хартія проголошувала основні принципи та стандарти місцевого самоврядування, зокрема:

1. **Субсидіарність**: управлінські повноваження повинні здійснюватися на найнижчому можливому рівні, ближчому до громадян, і передаватися на вищі рівні лише у випадках, коли це необхідно для забезпечення ефективності та результативності.
2. **Автономія місцевих органів влади**: органи місцевого самоврядування мають мати достатню автономію у прийнятті рішень та управлінні місцевими справами без надмірного втручання з боку центральної влади.
3. **Демократичне обрання місцевих органів влади**: місцеві органи влади повинні обиратися на основі вільних, чесних і періодичних виборів, які проводяться з урахуванням прав людини і громадянських свобод.
4. **Фінансова незалежність**: органи місцевого самоврядування мають мати право на власні фінансові ресурси, достатні для виконання їхніх функцій, а також на участь у розподілі загальнонаціональних фінансових ресурсів.
5. **Прозорість та відповідальність**: діяльність органів місцевого самоврядування повинна бути прозорою, а посадові особи мають нести відповідальність перед громадою за свої рішення та дії.
6. **Участь громадян**: громадяни повинні мати можливість брати активну участь у процесі ухвалення рішень, що стосуються місцевих питань. Це включає механізми консультацій, референдумів та інших форм участі.
7. **Рівноправність і недискримінація**: місцеве самоврядування повинно забезпечувати рівноправність та недискримінацію у наданні послуг і прийнятті рішень, пов'язаних з місцевими справами.
8. **Взаємодія між рівнями влади**: необхідно забезпечити ефективну координацію та співпрацю між різними рівнями влади (місцевим, регіональним та національним) для досягнення загальних цілей розвитку.

Європейська хартія місцевого самоврядування містить положення, які визначають ці принципи та забезпечують правову основу для їх реалізації. Хартія

також передбачає механізми моніторингу та оцінки виконання зобов'язань, взятих на себе державами-учасницями.

Організація об’єднаних націй (ООН) впроваджує численні програми для зміцнення місцевого самоврядування, що спрямовані на розвиток демократії, прав людини та сталого розвитку. Мова йдеться про Школу спроможних громад та численні гранти ООН.

Школа спроможних громад – це навчальна онлайн-платформа, створена для підтримки місцевого самоврядування та розвитку громад. Вона пропонує онлайн-курси з різних тем, таких як інтегрована система надання публічних послуг, стратегічне планування розвитку громад, прозоре та підзвітне врядування, боротьба з корупцією, формування ефективної мережі закладів освіти та інші.

ПРООН надає гранти для підтримки громад, вразливих груп населення та осіб, що потребують допомоги. Наприклад, гранти на зміцнення громадської безпеки, підтримку профілактики правопорушень, розбудову спроможності молодіжних рад та інші.

Достатньо новим інструментом для підвищення ефективності, прозорості та підзвітності місцевого самоврядування є електронне урядування.

Електронне урядування підвищує прозорість та підзвітність місцевих органів влади. Електронні системи дозволяють громадянам отримувати доступ до інформації про діяльність місцевих органів влади, бюджети, рішення та звіти. Це сприяє підвищенню прозорості та підзвітності урядових дій.

Електронне урядування дозволяє громадянам отримувати державні послуги онлайн, що знижує необхідність відвідувати офіси і скорочує час, необхідний для отримання послуг. Це включає оплату податків, реєстрацію документів, отримання дозволів та інших адміністративних послуг.

Інтернет-платформи та соціальні мережі дозволяють громадянам брати участь у громадських обговореннях, подавати свої пропозиції та коментарі, брати участь у голосуваннях і референдумах. Це підвищує рівень громадянської активності та залученості у процеси місцевого самоврядування.

Впровадження електронного документообігу, систем управління проектами та іншого програмного забезпечення дозволяє підвищити ефективність роботи місцевих органів влади, знизити витрати і прискорити обробку документів та прийняття рішень.

Крім того, автоматизація процесів та електронні системи знижують людський фактор у прийнятті рішень, що сприяє зменшенню корупційних ризиків. Відкрита інформація про державні закупівлі, контракти та розподіл коштів дозволяє громадянам контролювати ці процеси.

Використання інформаційних технологій дозволяє більш точно та швидко реагувати на потреби громадян, забезпечуючи надання якісних і своєчасних послуг. Це включає системи управління заявками громадян, онлайн-консультації та підтримку.

Загалом, електронне урядування значно підвищує ефективність, прозорість та підзвітність місцевого самоврядування, сприяючи розвитку демократичних процесів та покращенню якості життя громадян.

1.2. Теорії місцевого самоврядування

Теорія вільних громад.

Першою теорією, яка давала пояснення сутності місцевого самоврядування була теорія вільної громади. Дана теорія відома ще під назвою теорії природних прав громади. Теорія заснована на принципах природного права, тобто виходить із прав громади, що не залежать від законодавчого визнання, а випливають із самої природи людини. Сформована теорія вільної громади у першій половині XIX століття, її розробили та представляли Томас Джефферсон (американський державний діяч, один із авторів Декларації незалежності, третій президент США), Алексіс де Токвіль (французький політичний діяч, юрист, історик, лідер політичної партії, міністр закордонних справ Франції), Джон Стюарт Мілль (британський філософ, економіст, соціолог, політичний діяч, член ліберальної партії, співробітник Британської ост-індійської компанії), Генріх Аренс

(німецький філософ, юрист, викладач), Карл фон Гербер (юрист, викладач, міністр освіти), Едуард Мейер (історик, єгиптолог, викладач), Пауль Лабанд (німецький юрист, викладач) та ін.

Прихильники теорії наполягають на обмеженні втручання держави у справи територіальних громад, які природньо мають невідчужуване право на самоврядування. Теорія розглядає місцеве самоврядування як первинне у порівнянні з державним управлінням, оскільки держава лише визнає громаду, а не створює її, а отже, самоврядування обов'язково має бути відособленим та автономним від державної влади. Необхідно наголосити на тому, що період розвитку цієї теорії, це період переходу від феодалізму до капіталізму, розвитку індустріалізації в Європі, відповідно багато міст отримали незалежність від феодального панування. І громада міста визначалася природно сформованою органічною, незалежною від держави корпорацією зі своїми правами на управління.

Теоретики вільної громади наголошують на спільності не тільки території на якій компактно проживають мешканці-члени громади, а їх духовній близькості, спільності завдань та інтересів. Тому органи місцевого самоврядування мають обиратися виключно членами цієї територіальної громади, оскільки їх цілі, завдання та функції будуть тотожними з цілями, завданнями та функціями громади.

Центральною ідеєю даної теорії є визнання громади самоврядним територіальним колективом. А держава є федерацією громад і права держави мають виводитися від територіальних громад, а не від самої держави. Держава створена для громад, а не навпаки. Питання місцевого значення громади мають вирішувати самостійно і керуватися при цьому лише обмеженням такого характеру – дозволено все, що не заборонено. Влада громади, таким чином, визначалася четвертим видом влади, поряд із законодавчою, виконавчою та судовою і називалася муніципальною владою.

Основними постулатами теорії вільної громади є:

- незалежність територіальної громади від державної влади;

- наявність у громади органів публічної влади, автономних від державної влади у вигляді органів місцевого самоврядування;
- виборність органів місцевого самоврядування;
- поділ повноважень органів місцевого самоврядування на делеговані державною владою і самоврядні, які вирішуються без втручання органів державної влади.
- самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Отже, окремі ідеї теорії закладені у реальні моделі місцевого самоврядування, а саме: громада визначена як самоврядний елемент, що виступає сполучною ланкою між її членами і органами державної влади. Крім того, дана теорія послужила формуванню англосаксонської моделі місцевого самоврядування.

Закладені розробниками теорії вільних громад основи місцевого самоврядування не були втілені у реальному житті, оскільки повністю ізолювати місцеві громади одну від одної не видається можливим, а реалізовувати делеговані державою повноваження неможливо у повній незалежності від неї. Теорія вільних громад має низку системних **недоліків**, зокрема:

- сумнівність твердження про наявність первинного впливу громади на державу, оскільки діяльність органів місцевого самоврядування та функціонування всієї системи місцевого самоврядування здійснюється у відповідності до закону ухваленого державою;
- право примусу, яке часто необхідне для реалізації деяких функцій публічного управління є прерогативою держави і регламентується, знову ж таки законами, ухваленими державою;
- теорія практично визнає суверенітет громад, а це загрожує державі руйнуванням;
- складність розмежувати власні і делеговані повноваження громади.

Такі принципи функціонування громади можливі в окремі історичні періоди деяких країн, зокрема, вони простежуються у періоди буржуазних

революцій в європейських країнах та у період формування Сполучених штатів Америки.

Господарська теорія.

Основою для формування господарської теорії послужила теорія вільної громади. Господарська теорія сформована у другій половині XIX століття. Дана теорія також відома під назвою громадська теорія або суспільно-господарська теорія місцевого самоврядування. В основу теорії закладено принцип протиставлення громади державі, на відміну від теорії вільних громад господарська теорія опирається не на природні права громади, а на господарчий характер діяльності органів місцевого самоврядування, зводячи їх функції практично до функцій господарювання.

Засновниками теорії є Роберт фон Моль (німецький юрист, викладач, міністр юстиції), Отто фон Гірке (німецький юрист, викладач, професор).Серед прихильників теорії Михайло Драгоманов (український публіцист, фольклорист, філософ та громадський діяч, один із засновників українського соціалізму), який відстоював ідею федерації вільних громад.

Центральною ідеєю господарської теорії є ідея протиставлення державної\ влади та місцевих громад. Самоврядування в межах даної теорії розглядається, в першу чергу, як управління місцевими справами господарювання. Громади мають свої власні господарські справи, які потребують управління, яке, власне, і мають здійснювати органи місцевого самоврядування.

Основними постулатами теорії є:

- розмежування відповідальності між державою та громадою, громаді делегується управління місцевими справами господарського характеру, держава керує державними справами;
- самоврядування буде ефективним виключно у випадку застосування виборної системи територіального представництва;
- доцільність, ефективність прийнятих місцевим самоврядуванням рішень не визначається державою. Держава залишає за собою функцію контролю над місцевим самоврядуванням, що має

зводитися виключно до контролю над законністю дій місцевого самоврядування;

- ефективність місцевого самоврядування прямо залежить від громадянської активності.

Важливим недоліком господарської теорії є практична неможливість відокремлення справ державного управління і місцевого самоврядування таким чином, щоб у чистому вигляді відмежувати господарські справи місцевого рівня. Взагалі в реальному житті функції органів місцевого самоврядування не можуть обмежуватися виключно господарським справами. Як правило, місцеве самоврядування опікується соціально незахищеними громадянами, охороною громадського порядку, забезпечує протипожежну безпеку, санітарні заходи та керує іншими правами, які не підпадають під категорію господарських справ.

Державницька теорія.

На зміну господарській теорії місцевого самоврядування в середині XIX ст. розвинулася державницька теорія. Розробниками знову таки є західноєвропейські дослідники, зокрема, Роберт фон Моль та Рудольф Гнейст.

В межах даної теорії місцеве самоврядування розглядається як форма місцевого державного управління. Держава наділяє місцеву владу повноваженнями для вирішення місцевих справ, які, в свою чергу, мають державну природу.

Центральною ідеєю державницької теорії є визнання місцевого самоврядування однією із форм організації державного управління, усі повноваження місцевому самоврядуванню надає держава, а державна влада є джерелом цих повноважень.

Основними постулатами державницької теорії є:

- місцеве самоврядування наділяється повноваженнями від центральної влади;
- місцеве самоврядування здійснюється призначеними на посади місцевими мешканцями;

- визнання тісного взаємозв'язку, повної тотожності між державними та місцевими інтересами;
- органи місцевого самоврядування покликані виражати волю як місцевої громади, так і держави;
- органи місцевого самоврядування підзвітні та підконтрольні як центральній владі, так і місцевій громаді;
- умовою самоврядування є економічна незалежність, що дозволяє питання місцевого значення вирішувати незалежно від держави, отже, до органів місцевого самоврядування потрібно обирати авторитетних, шановних та поважних людей, які здійснюватимуть функцію самоврядування на безоплатній основі.

Деякі особливості державницької теорії визначають **її недоліки**, мова йде про тотожність діяльності органів самоврядування та органів державної влади, повноваження місцевого самоврядування визначаються державою. Діяльність органів місцевого самоврядування побудована за принципом «дозволено тільки те, що передбачено законом». Отже, місцеве самоврядування перебуває під впливом державних інтересів, виконуючи державно-владні повноваження на місцевому рівні. За такої моделі можливе розростання штату чиновників, і, як наслідок, збільшення витрат на його утримання.

Теорія муніципального дуалізму.

Теорія муніципального дуалізму (громадсько-державницька теорія) була сформована в останній чверті XX століття як спроба поєднати оптимальне із громадської та державницької теорії. Теорія муніципального дуалізму заснована на подвійній природі місцевого самоврядування. Серед розробників теорії визначають Густава Гнейста, німецького юриста, Бориса Миколайовича Чичеріна, російського юриста, основоположника конституційного права Росії, філософа, історика, педагога та ін.

Центральна ідея теорії муніципального дуалізму ґрунтується на подвійному характері муніципальної діяльності по вирішенню місцевих справ і деяких державних функцій на місцевому рівні. Дуалізм полягає в тому, що

місцеве самоврядування наділяється власною компетенцією для вирішення місцевих питань, а з іншого боку виконує делеговані повноваження, реалізуючи функції держави. Місцеве самоврядування виконує муніципальні функції та частково реалізує державні повноваження. Отже, місцеве самоврядування виконує роль інструменту державної адміністрації з певним ступенем самостійності.

Основними постулатами теорії муніципального дуалізму **є:**

- Спрямування на забезпечення самостійності місцевих спільнот та державних інтересів. За даною теорією держава гарантує функціонування місцевого самоврядування, але не формує його самостійно. За місцевим самоврядуванням зберігається невідчужуване, природнє право місцевої громади.
- Регулювання з боку держави питань створення, ліквідації, реорганізації муніципальних утворень, встановлення повноважень їх органів.
- Забезпечення та підтримка зворотного зв'язку між населенням та державною владою. Муніципальне управління визначає потреби, пріоритети розвитку місцевої громади та забезпечує передачу цієї інформації органам державної влади, тим самим забезпечує цей зв'язок.
- Органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями вирішувати певні державні завдання, виходячи за межі питань місцевого характеру.

Дана теорія не відповідає на питання про характер публічної влади місцевої громади в розрізі суміщення прав громади, людини і громадянина, та народу зокрема.

1.3. Моделі місцевого самоврядування

Муніципальні системи сучасних держав формуються під впливом низки різноманітних факторів державного і міжнародного характеру, факторів історичного розвитку територіальних громад та органів їх управління. Це пояснює таке різноманіття організаційних моделей місцевого самоврядування різних країн. До **основних моделей місцевого самоврядування належать англосаксонська, західноєвропейська (континентальна), іберійська (латиноамериканська) та радянська**. В основу такого поділу покладено розподіл компетенцій та особливості взаємовідносин між державними та місцевими органами управління.

Англо-американська модель місцевого самоврядування.

Розповсюджена серед країн англосаксонського світу, а саме: Великобританії, США, Австралії, Канаді.

Основоположником моделі є Англія, її підхід до формування місцевого самоврядування ґрунтувався на реформуванні феодальної системи місцевого управління. Інститути феодалізму модернізувалися у відповідності умов капіталістичного устрою держави, умов розвитку суспільства.

Англо-американська модель розглядає органи місцевого самоврядування як автономне формування, яке здійснює владу покладену на нього центральною владою. Місцеве самоврядування формують представницькі органи і деякі посадові особи. Наявність уповноважених представників від центральної влади не передбачена. Органи місцевого самоврядування є автономними і діють за принципом «дозволено, лише те, що прямо передбачено законом». Відносини між органами самоврядування і урядовими відомствами та центральною владою жорстко регламентовані.

Представницькі органи в усіх адміністративно-територіальних одиницях обираються на термін не більше трьох років. Для великих адміністративно-територіальних одиниць кількісне обмеження представників становить не більше п’ятдесяти осіб, а для невеликих адміністративно-територіальних одиниць від

трьох до п’яти осіб. Для місцевих представницьких органів характерна формальна автономність і відсутність ієрархічної підпорядкованості органів нижчого рівня вищому.

Територіальна громада крім представницького органу обирає посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, у містах представницькі органи або безпосередньо місцеве населення обирають мера. У випадку обрання мера представницькими органами, повноваження його буть достатньо вузькі, він буде підконтрольним цим органам, якщо ж вибори здійснюються місцевою громадою, повноваження мера будуть більш широкі.

Розмежування функцій центральної влади від функцій місцевого самоврядування здійснюється за принципом поділу сфер компетенцій. У компетенції органів державної влади виконання загальнонаціональних питань та політичних завдань, зокрема питання оборони, міжнародні відносини, загальнодержавні фінанси, національна політика тощо. Поточні управлінські функції, зокрема освіта, охорона здоров’я, соціальний захист, громадський порядок, утримання доріг, житлово-комунальне господарство та інші оперативні питання перебувають у віданні місцевої влади.

Дана модель не передбачає прямого контролю щодо територіальних громад з боку органів державної влади. Непрямий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється державою через центральні міністерства та судові органи.

Таким чином, це перетворює місцеві територіальні громади на автономні громадами, суб’єкти, які в деяких випадках перебувають на одному рівні з органами державної влади.

Англо-американська модель місцевого самоврядування має як позитивні, так і негативні якості. Насамперед, мова йде про повну передачу місцевих справ у відання населення, певних територіальних громад та обраних посадових осіб, що забезпечує максимальну децентралізацію в управлінні державою, але ускладнює узгодженість рішень між органами публічної влади.

Для англо-американської моделі місцевого самоврядування характерні такі ознаки:

1. Відсутність конституційного статусу місцевих органів влади. Англосаксонська система права не передбачає конституційного закріплення статусу місцевих органів влади, натомість їх повноваження закріплюються спеціальними нормативно-правовими актами парламенту. Отже, легітимізація місцевих органів влади здійснюється парламентом. Причому в межах англосаксонської системи права діють дів доктрини, а саме: **inter vires (**від лат. буквально – в межах можливостей), яка передбачає функціонування місцевої влади в межах своєї компетенції, що закріплюється в регламенті, а також **ultra vires (**від лат. буквально – перевищення можливостей), що передбачає вихід місцевої влади за межі своєї компетенції. Тобто держава бере на себе роль контролера за відповідність місцевих нормативно-правових актів загальнонаціональному законодавству і дотримання меж компетенції місцевої влади.

2. Провідна родь у реалізації місцевої влади належить комітетам та комісіям органу місцевого самоврядування. Найвагомішу роль в управлінні місцевими справами займають профільні комітети та комісії, які формують орган самоврядування. Крім того, місцеве населення традиційно обирає місцевих функціонерів, посадових осіб, зокрема, шерифа, скарбничого, коронера, окружного суддю та ін.

3. Значна політична самостійність місцевої влади. Місцева влада немає прямого підпорядкування і функціонує відповідно до власних правил та сформованих звичаїв, що не виходять за межі загальнодержавних нормативно-правових актів. Контроль за діяльністю місцевої влади має непрямий характер і здійснюється через судову та податкову системи держави. Але відповідальність органів місцевої влади і посадових осіб досить сувора. Недотримання законодавства розглядається у судовому порядку і в якості санкцій застосовуються арешт депутатів, посадових осіб, ув’язнення, розпуск ради тощо.

Англо-американська модель місцевого самоврядування, крім непрямого контролю передбачає застосування різних форм координації діяльності органів місцевої влади, наприклад, проведення інспекцій стану справ та посилення законодавчого регулювання організаційних аспектів діяльності органів місцевої влади з боку представників центральної влади держави.

Отже, англо-американська модель місцевого самоврядування тяжіє до моделі децентралізації з посиленим державним регулюванням та контролем питань місцевого значення.

Західноєвропейська модель місцевого самоврядування (континентальна модель місцевого самоврядування)

Була сформована у Франції, і розповсюджена серед країн Європи, Африки та Близького Сходу, зокрема, через колоніальну експансію Франції та Німеччини.

В основу моделі закладено основні ідеї державницької теорії місцевого самоврядування. Ґрунтується ця модель на поєднанні прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування. Для неї притаманна ієрархічність з прямим підпорядкуванням нижчих органів вищим. Саме наявність класичної ієрархічної піраміди управління є однією з основних характерних ознак континентальної моделі місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, як правило наявні лише в адміністративно-територіальних одиницях, які є територіальними спільнотами, а в інших адміністративних підрозділах представницькі органи взагалі не відсутні. Для континентальної моделі характерне поєднання державного управління та самоврядування. Створюються органи, що одночасно підзвітні представницьким органам та державним адміністраціям. Місцеве самоврядування досить обмежене у прийнятті рішень через жорстко визначені межі відповідальності, необхідність узгоджувати деякі питання компетенції та фінансове вирівнювання. Крім того, на місцевому рівні представлені та діють спеціальні органи та посадові особи від центральної влади держави, що покликані контролювати муніципальну владу. На місцевому рівні одночасно працюють виборні органи територіальних громад і призначені представники від центральної влади,

завданням яких є здійснення адміністративного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування створюються лише на найнижчому рівні.

Отже, для континентальної моделі характерні такі ознаки:

- Місцеве самоврядування здійснюється під державним контролем.
- Здійснення адміністративного нагляду державною адміністрацією за діяльністю органів місцевого самоврядування.
- Ієрархічне підпорядкування органів місцевого самоврядування різних рівнів. Наприклад, регіональні органи, зокрема, ведуть нагляд за органами районів цієї області, за відповідністю ухвалених нормативно-правових актів чинному законодавству країни, визначають напрями розвитку цих територій, здійснюють розподіл державних фінансових ресурсів тощо.
- Місцеві органи самоврядування мають можливість брати участь у реалізації влади на національному рівні, зокрема через вибори до парламенту держави.

Отже, континентальна модель місцевого самоврядування ґрунтується на поєднанні виборності представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування, а також призначенні представників від центральної влади на регіональному рівні.

Іберійська модель місцевого самоврядування.

Іберійську модель називають латиноамериканською за своєю суттю наближена до континентальної моделі. Найбільш розповсюджена в Іспанії, Португалії та в іспаномовних країнах Латинської Америки. Зокрема за цією моделлю функціонує місцеве самоврядування таких країн як Аргентина, Бразилія та Чилі.

Особливістю іберійської моделі є значна диференціація її основних характеристик серед різних країн, які її застосовують. Дослідники наголошують на значній схожості її з континентальною моделлю місцевого самоврядування.

Для даної моделі притаманна наявність виборних рад та обраних населенням їх виконавчих органів на усіх рівнях адміністративно-територіальної

структури держави. Ради є місцевими нормотворчими органами, а виконавчими органами є алькальди. Алькальди обираються місцевим населенням і затверджуються центральною владою. Алькальди в даному разі виконують роль державного представника на місцях.

Іберійська модель місцевого самоврядування характеризується:

- Призначенням спеціальних уповноважених представників від центральної влади, на яких покладено, в першу чергу, функцію контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.
- Посадову особу, яка виконує функції державного управління на певній території та функції виконання рішень представницького органу або обирають або призначають на посаду.
- Обмежені повноваження представницьких органів, що концентрують в собі поточні проблеми місцевого значення та мають здебільшого соціальний характер.
- Розширені повноваження та жорсткий контроль з боку центральних органів влади щодо органів місцевого самоврядування, зокрема допускається можливість розпуску, втручання у внутрішні справи, адміністративна опіка тощо.
- Участь місцевого населення у контролі за діяльністю органів муніципальної влади, зокрема, оскарження прийнятих місцевою владою рішень у Конституційному суді.

Головна перевага іберійської моделі місцевого самоврядування водночас може виступати її недоліком. Оскільки керівник регіону, глава адміністрації та голова регіонального представницького органу хоча і є однією особою, яка затверджується на посаді державою, однак обирається народом, що свідчить про демократичні засади розвитку суспільства. Але ця особа концентрує в собі широкі повноваження, величезну владу і значні можливості впливу на прийняття рішень, що вже є ознакою авторитаризму.

Радянська модель місцевого самоврядування.

Радянська модель місцевого самоврядування, відома як система Рад, виникла під час революції 1905-1907 років і була офіційно впроваджена після Жовтневої революції 1917 року. Основними органами влади в цій моделі були Ради робітничих, солдатських і селянських депутатів, які мали відповідальність за управління місцевими територіями.

Радянська модель місцевого самоврядування була сформована і функціонувала у СРСР та інших соціалістичних державах світу, зокрема, Китаї, КНДР, В'єтнамі та Кубі.

Головною особливістю радянської моделі є принцип повної влади представницьких органів на певній території держави відповідно до гасла «Вся влада – радам!». Отже, базою для формування місцевого самоврядування за радянської теорії виступають місцеві ради. Вони є органами єдиної державної влади, що впроваджують акти центральної влади на своїй території. В соціалістичній державі основна функція органів місцевого самоврядування, представленого місцевими радами, полягає у забезпеченні виконання основних функцій держави в кожній адміністративно-територіальній одиниці країни.

Характерні риси місцевого самоврядування Радянської моделі включають:

1. Централізований контроль: хоча формально Ради мали певну автономію, фактично вони були під суворим контролем Комуністичної партії.
2. Ієрархічна структура: система складалася з низки Рад на різних рівнях (місцеві, районні, обласні), де нижчі Ради підпорядковувалися вищим.
3. Відсутність реальної влади на місцях: Основні рішення приймалися на центральному рівні, а місцеві органи виконували лише директиви.
4. Планова економіка: місцеве самоврядування мало відповідати за виконання п'ятирічних планів та економічних показників, визначених центральною владою.
5. Відсутність виборчого процесу: вибори до місцевих Рад були формальністю, з кандидати часто призначалися або погоджувалися партійними органами.

6. Суспільні функції: ради займалися широким спектром питань, включаючи соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я та культуру, але в рамках загальної політики партії.
7. Короткі терміни повноважень: ради регулярно переобиралися, що теоретично мало забезпечувати підзвітність, але фактично це контролювалося партією.

Однією з характерних рис радянської моделі є чітка ієрархія ланок влади. Первинним і основним є ради, а усі інші органи влади підпорядковуються їм. Місцеві представницькі органи є органами державної влади, а їх виконавчі органи є місцевими органами державного управління. Місцеві органи державного управління мають подвійне підпорядкування, з одного боку, вищому органу державного управління (наприклад, районна рада підпорядковується обласній), а з другого – відповідному представницькому органу. Ця подвійна сутність радянської моделі місцевого самоврядування є її найсуттєвішим недоліком. Органи місцевого самоврядування є органами державної влади і входять в єдину систему Рад, і одночасно є органами самоврядування, що представляють інтереси народу, однак самостійно вирішувати питання місцевої громади не вдалося, бо реальна влада концентрувалася у апарату партійних органів.

Таким чином, аналіз різних теорій походження місцевого самоврядування показує, що головні відмінності полягають у поглядах на способи формування місцевих органів та їхні відносини з центральною владою. Наприклад, теорія вільних громад, яка спирається на ідею природного права, стверджує, що громада як самоврядний територіальний колектив є настільки ж самостійною, як і держава. Навпаки, державницька теорія вважає, що органи самоврядування повністю підпорядковані державі і не мають власних прав та компетенцій. Громадська теорія об'єднує обидві попередні, стверджуючи, що органи самоврядування самостійні лише у неполітичній сфері, зокрема в господарській та громадській діяльності.

Взагалі, світова практика демонструє значне різноманіття систем місцевого самоврядування. Вони різняться за структурною організацією місцевого самоврядування, порядком формування органів, призначенням посадових осіб, принципами управління та підзвітності. Насамперед, виокремлюють моделі за за організацією місцевого самоврядування, порядком формування органів, призначенням посадових осіб місцевого самоврядування, принципами взаємовідносин у процесі управління, підзвітності та підконтрольності.

Модель «Сильна рада – мер» характеризується обмеженими повноваженнями мера щодо координації і контролю за діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування. Зазвичай, мер обирається представницьким органом і виконує лише представницькі та номінаційні функції. Більше повноважень у сфері місцевого управління, кадрових, господарських і фінансових питань зосереджено у представницькому органі.

Основні риси моделі «Сильна рада – мер»:

- Поточне управління здійснюється через систему галузевих комітетів, які формує представницький орган.
- Кадрові призначення мер здійснює за погодженням з радою.
- Деякі виконавчі функції виконують посадові особи місцевого самоврядування, обрані безпосередньо населенням (казначей, аторней, клерк тощо).

Переваги моделі «Сильна рада – мер»:

- Високий ступінь участі членів представницького органу в управлінні.
- Створення організаційних гарантій представництва різних точок зору, включаючи опозиційні.
- Можливість більш повного контролю за діяльністю муніципальних чиновників.
- Близькість до населення відповідної території.

Недоліки моделі «Сильна рада – мер»:

- Надлишкове залучення представницького органу до вирішення повсякденних питань управління.
- Послаблення позиції мера у відносинах з представницьким органом.

- Відсутність особи, яка б несла персональну відповідальність за стан місцевого господарства та реалізацію муніципальних програм.
- Можливе дроблення місцевого самоврядування та слабка координація.

Модель ефективна в умовах невеликих територіальних спільнот, як свідчить практика закордонних країн.

Модель «Сильний мер – рада» передбачає обрання мера безпосередньо населенням, що значно впливає на його роль та повноваження у взаєминах з представницьким органом.

Основною рисою моделі є широкі повноваження мера, а саме:

- Рішення поточних питань місцевого управління.
- Відповідальність за складання та виконання місцевого бюджету.
- Одноосібне призначення та звільнення муніципальних службовців.
- Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування.
- Право призупинення рішень представницького органу.
- Представництво інтересів територіальної громади у відносинах з іншими суб'єктами.

Переваги моделі «Сильний мер – рада»:

- Концентрація виконавчих функцій в єдиному центрі: це дозволяє швидко приймати управлінські рішення та підвищувати ефективність управління.
- Чіткі зв'язки підзвітності та підконтрольності: встановлення зрозумілої системи звітності та контролю сприяє прозорості діяльності виконавчих органів.
- Оперативність: швидкість прийняття та виконання рішень, що важливо для динамічного управління місцевими справами.

Недоліки моделі «Сильний мер – рада»:

- Конфлікти між мером та радою: можливі суперечки з питань розмежування функцій та повноважень, що може створювати напруженість у взаєминах.
- Ризики авторитаризму: значні повноваження мера можуть призводити до концентрації влади в одних руках, що створює потенційну загрозу авторитаризму.

- Відсутність колективного підходу: зосередження влади у мера може обмежувати участь інших членів громади в управлінні місцевими справами.

Ця модель, як правило, ефективна у великих територіальних спільнотах, де потрібна швидкість прийняття рішень та висока ефективність управління. Практика зарубіжних країн свідчить, що вона може успішно застосовуватися у містах з великою чисельністю населення, де важливо мати потужного лідера, здатного оперативно вирішувати складні питання міського управління.

Модель «Рада – керуючий» виникла історично як відповідь на необхідність трансформації місцевого управління, подолання проблем неефективного та недемократичного управління, що особливо проявляються у післявоєнний та післякризовий період.

Основні риси моделі «Рада – керуючий»:

- Політична нейтральність керуючого, який є найманим службовцем і фахівцем у сфері суспільного управління, призначається та звільняється представницьким органом, що забезпечує певний рівень контролю.
- Функції керуючого зводяться до координації поточної діяльності муніципальних органів, а також складання та забезпечення виконання місцевого бюджету.

Перевагами моделі «Рада – керуючий» є:

- Ефективність управління: завдяки професіоналізму та досвіду керуючого.
- Політична нейтральність: зменшує ризики політичного впливу та корупції.

Недоліками моделі «Рада – керуючий» є:

- Відсутність прямого впливу населення: громадяни не мають можливості безпосередньо впливати на політику, що реалізується професійним менеджером.
- Можливі конфлікти: між керуючим та представницьким органом, особливо щодо питання звільнення з посади.

Ця модель часто ефективна з точки зору управління, але може обмежувати демократичні можливості населення. Вона підходить для громад, які потребують професійного підходу до місцевого управління, але може зіткнутися з викликами у великих територіальних спільнотах, де важлива участь громадян у прийнятті рішень.

Модель «Система комітетів» є однією з форм організації місцевого самоврядування, в якій міське управління здійснюється не стільки представницьким органом, скільки комітетами. Ця модель характеризується тим, що комітети створюються з обраних населенням уповноважених, зазвичай в кількості від трьох до семи осіб. Кожен комітет відповідає за конкретну сферу або галузь місцевого господарства, наприклад, освіту, охорону здоров'я, транспорт, благоустрій тощо. Обрання вищої посадової особи місцевого самоврядування в такій системі не передбачене. Проте один з уповноважених наділяється званням мера, хоча його повноваження обмежуються головуванням на засіданнях ради уповноважених та виконанням представницьких функцій. Відсутність реальних повноважень у мера створює умови, за яких керівництво муніципальними справами здійснюється колективно через комітети.

Основні риси моделі «Система комітетів»:

- Відсутність вищої посадової особи: вищу посадову особу не обирають, натомість один з уповноважених наділяється званням мера, який головує на засіданнях ради уповноважених та виконує представницькі функції.
- Здійснення керівництва через комітети, які відповідають за керівництво певною сферою місцевого господарства, наприклад, освітою, охороною здоров'я, благоустроєм тощо.

До переваг моделі «Система комітетів» належать:

- Політичне лідерство: висока участь політичних лідерів у процесі управління.
- Децентралізація: розподіл влади між декількома комітетами, що може сприяти більш демократичному підходу до управління.

Недоліками моделі «Система комітетів» є:

- Дроблення муніципального управління: відсутність централізованого керівництва може призводити до безконтрольності роботи комітетів.
- Відсутність ефективної взаємодії між комітетами: може призводити до дестабілізації процесу управління місцевими справами.
- Обмеженість реальних повноважень мера: мер має лише представницькі функції і не володіє реальними повноваженнями для ефективного управління.

Ця організаційна система, яка виникла як спроба «оздоровлення» місцевого управління післявоєнного періоду, має чимало недоліків. Вона фактично забезпечує пріоритет політичного лідерства над професійними якостями обраних уповноважених і призводить до дроблення муніципального управління. Безконтрольність роботи комітетів та відсутність ефективної взаємодії між ними можуть спричинити дестабілізацію процесу управління місцевими справами.

Змішані системи місцевого самоврядування є своєрідним поєднанням елементів двох базових моделей: «рада – керуючий» та «сильний мер – рада». Ці системи створюються з метою об'єднати найкращі риси обох моделей, щоб забезпечити ефективне та збалансоване управління місцевими справами. У змішаних системах передбачається наявність сильного мера, обраного безпосередньо населенням, що дозволяє зберегти демократичну легітимність та забезпечити політичну підтримку з боку громади. Крім мера, існує також професійний керуючий, який призначається мером і відповідає за оперативне управління та координацію діяльності муніципальних органів. Така структура дозволяє меру зосередитися на стратегічних і політичних питаннях, звільняючи його від поточних адміністративних завдань, які виконує кваліфікований керуючий.

Основні риси моделі змішаної моделі:

- Сильний мер, який обирається безпосередньо населенням, що забезпечує політичну легітимність і можливість впливати на муніципальну політику та зосереджується на вирішенні політичних питань, звільняючись від поточної управлінської роботи.

- Керуючий, який призначається мером і відповідає за професійне управління, координацію діяльності муніципальних органів, а також забезпечує складання та виконання місцевого бюджету.

Перевагами змішаної моделі є:

- Професіоналізм управління: наявність керуючого, як спеціаліста у сфері управління, підвищує ефективність і професійність муніципального управління.
- Концентрація зусиль мера на політиці: мер має більше можливостей для зосередження на стратегічних і політичних питаннях, не відволікаючись на поточні адміністративні завдання.
- Підтримка населення: виборці можуть висловлювати свою підтримку муніципальній адміністрації через обрання мера.

Основними недоліками змішаної моделі є:

- Обмеження ролі представницьких органів: роль рад може бути обмежена у визначенні засад і напрямів муніципальної політики та у їх реалізації.
- Можливі конфлікти: між мером та керуючим можуть виникати суперечки з приводу розподілу повноважень і відповідальності.

Ця система дозволяє певною мірою нівелювати недоліки інших систем, поєднуючи сильні сторони обох моделей. Однак, вона може обмежувати роль представницьких органів у визначенні політики та її реалізації.

Питання для самоконтролю

1. Які основні теорії місцевого самоврядування існують?
2. В чому полягає сутність господарської теорії місцевого самоврядування?
3. В чому полягає різниця між теорією вільних громад та державницькою теорією?
4. Які переваги та недоліки має громадська теорія місцевого самоврядування?
5. Які ключові риси радянської моделі місцевого самоврядування?
6. Як характеризується модель «сильна рада – мер» і які її основні переваги та недоліки?

7. В чому полягає специфіка моделі «сильний мер – рада»?

8. Які функції виконує керуючий у моделі «рада – керуючий»?

9. Які особливості має «система комітетів» і чим вона відрізняється від інших моделей?

10. Які переваги та недоліки змішаних систем місцевого самоврядування?

11. Які відмінні риси англо-саксонської та європейської моделі місцевого самоврядування?

12. Які є варіанти формування органів місцевого самоврядування?

Тестові вправи

1. Яка теорія місцевого самоврядування стверджує, що громада є самостійною, як і держава?

а) Державницька теорія

б) Теорія вільних громад

в) Громадська теорія

г) Радянська теорія

2. Яка модель місцевого самоврядування передбачає обрання мера безпосередньо населенням і надання йому широких повноважень?

а) Сильна рада – мер

б) Рада – керуючий

в) Сильний мер – рада

г) Система комітетів

3. У якій системі місцеве самоврядування здійснюється через комітети, які формуються з обраних населенням уповноважених?

а) Сильний мер – рада

б) Рада – керуючий

в) Змішані системи

г) Система комітетів

4. Яка модель місцевого самоврядування включає наявність сильного мера та керуючого, призначеного ним?

а) Сильна рада – мер

б) Рада – керуючий

в) Сильний мер – рада

г) Змішані системи

5. Що є основною характеристикою моделі «рада – керуючий»?

а) Пряме обрання мера населенням

б) Призупинення рішень представницького органу мером

в) Призначення керуючого представницьким органом

г) Управління через систему комітетів

6. Який з наступних варіантів є перевагою моделі «сильний мер – рада»?

а) Концентрація виконавчих функцій в єдиному центрі

б) Відсутність конфліктів між мером та радою

в) Вибори мера представницьким органом

г) Залежність мера від політичних партій

7. Які особливості має «система комітетів»?

а) Призначення мера населенням

б) Управління комітетами з обраних уповноважених

в) Призначення керуючого мером

г) Пряме обрання мера населенням

8. У чому полягає змішана система місцевого самоврядування?

а) Призначення керуючого представницьким органом

б) Пряме обрання мера населенням без керуючого

в) Поєднання сильного мера та керуючого, призначеного ним

г) Управління через систему комітетів

9. Яка модель місцевого самоврядування найкраще підходить для великих територіальних спільнот?

а) Рада – керуючий

б) Система комітетів

в) Сильний мер – рада

г) Змішані системи

10. Яка теорія стверджує, що органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері?

а) Державницька теорія

б) Теорія вільних громад

в) Громадська теорія

г) Радянська теорія

11. Що таке деконцентрація влади?

а) Передача повноважень від центральної влади місцевим виборним органам

б) Делегування повноважень від центральної влади держави місцевій владі

в) Зосередження влади в руках центрального уряду

г) Делегування повноважень від місцевої влади центральній владі

12. Який приклад наводиться для деконцентрації влади?

а) Передача повноважень від парламенту до місцевої ради

б) Делегування повноважень від Офісу Президента України до місцевої державної адміністрації

в) Передача повноважень від центрального уряду до обласної ради

г) Делегування повноважень від місцевої ради до центрального уряду

13. Що таке децентралізація влади?

а) Делегування повноважень від центральної влади держави місцевій владі

б) Передача окремих повноважень місцевим виборним органам

в) Зосередження влади в руках центрального уряду

г) Встановлення диктатури на місцевому рівні

14. Яка теорія місцевого самоврядування також відома під назвою теорії природних прав громади?

а) Державницька теорія

б) Господарська теорія

в) Теорія соціального забезпечення

г) Теорія вільної громади

15 На чому базується теорія вільної громади?

а) На законодавчому визнанні прав громади

б) На принципах природного права

в) На державній підтримці місцевого самоврядування

г) На господарському характері діяльності органів

16. Хто з наступних осіб не є розробником теорії вільної громади?

а) Томас Джефферсон

б) Алексіс де Токвіль

в) Джон Стюарт Мілль

г) Рудольф Гнейст

17. Як теорія вільної громади розглядає місцеве самоврядування в порівнянні з державним управлінням?

а) Як підпорядковане державному управлінню

б) Як первинне у порівнянні з державним управлінням

в) Як рівнозначне державному управлінню

г) Як залежне від державного управління

18 Який історичний період вплинув на розвиток теорії вільної громади?

а) Період становлення феодалізму

б) Період монархічної влади

в) Період переходу від феодалізму до капіталізму

г) Період формування соціалістичних держав

18 Що теоретики вільної громади вважають центральною ідеєю своєї теорії?

а) Визнання громади самоврядним територіальним колективом

б) Визнання держави як первинного управлінського органу

в) Визнання місцевого самоврядування як частини державної влади

г) Визнання господарського характеру місцевого самоврядування

19. Яка з наступних теорій протиставляє громаду державі на основі господарського характеру діяльності?

а) Державницька теорія

б) Господарська теорія

в) Теорія вільної громади

г) Теорія соціального забезпечення

20 Що є центральною ідеєю господарської теорії?

а) Визнання громади як самоврядного елемента

б) Протиставлення державної влади та місцевих громад

в) Визнання місцевого самоврядування як частини державної влади

г) Пропонування суверенітету громадам

21 Яка теорія розглядає місцеве самоврядування як форму місцевого державного управління?

а) Державницька теорія

б) Господарська теорія

в) Теорія вільної громади

г) Теорія соціального забезпечення

22 Що є центральною ідеєю державницької теорії?

а) Визнання місцевого самоврядування однією із форм організації державного управління

б) Визнання громади як самоврядного елемента

в) Визнання протиставлення державної влади та місцевих громад

г) Визнання господарського характеру місцевого самоврядування

23 Який з наступних варіантів є недоліком теорії вільної громади?

а) Тісний взаємозв'язок між державними та місцевими інтересами

б) Економічна незалежність місцевого самоврядування

в) Складність розмежування власних і делегованих повноважень громади

г) Повна підконтрольність місцевого самоврядування центральній владі

24.На чому заснована теорія муніципального дуалізму?

а) На принципах природного права

б) На подвійній природі місцевого самоврядування

в) На господарському характері діяльності

г) На повному підпорядкуванні державі

25.Яка модель місцевого самоврядування не передбачає конституційного статусу місцевих органів влади?

а) Західноєвропейська

б) Англо-американська

в) Іберійська

г) Радянська

Ситуаційна вправа. Розвиток місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні має глибокі історичні корені, але його сучасний розвиток почався з початку 1990-х років, коли країна здобула незалежність. Цей процес супроводжувався численними змінами в законодавстві, структурі влади та механізмах управління, що суттєво вплинули на функціонування місцевих органів влади.

Історичний контекст

Після здобуття незалежності в Україні було прийнято ряд законодавчих актів, які закріпили принципи місцевого самоврядування. Основним документом став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року, який визначив основні засади функціонування місцевих рад і їх виконавчих органів. Цей закон став основою для формування системи місцевого самоврядування, що включає в себе органи місцевої влади, які відповідають за вирішення питань місцевого значення.

Протягом 2000-х років відбувалися спроби вдосконалення системи місцевого самоврядування, але вони часто стикалися з опором з боку центральної влади.

Децентралізація

Однією з найважливіших реформ у розвитку місцевого самоврядування стала децентралізація, розпочата в 2014 році. Ця реформа передбачала передачу повноважень і ресурсів від центральних органів влади до місцевих громад. Основні цілі децентралізації включали:

- **Зміцнення фінансової бази** місцевих бюджетів. Завдяки реформі громади отримали більше можливостей для самостійного фінансування своїх проектів, що дозволило їм реалізовувати інфраструктурні проекти, покращувати соціальні послуги та залучати інвестиції.

- **Покращення якості послуг** для населення. Місцеві органи влади стали більш гнучкими у реагуванні на потреби громадян, що дозволило швидше вирішувати проблеми, пов'язані з освітою, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням.
- **Залучення громадян** до процесу прийняття рішень. Децентралізація сприяла активізації участі населення в управлінні, що підвищило рівень довіри до місцевої влади. Громадські слухання, консультації та інші форми залучення стали звичними практиками.

Завдяки реформі було створено нові об'єднані територіальні громади (ОТГ), які отримали більше повноважень у сфері управління. Це дозволило громадам самостійно вирішувати питання, що стосуються їхнього розвитку, інфраструктури та соціальних послуг.

Виклики та перспективи

Попри досягнення, місцеве самоврядування в Україні стикається з низкою викликів:

- **Недостатня фінансова автономія**: Багато громад все ще залежать від дотацій з державного бюджету, що обмежує їхню здатність реалізовувати власні проекти. Це створює ризики для стабільності місцевих бюджетів і розвитку інфраструктури.
- **Корупція**: Проблеми з прозорістю та підзвітністю органів місцевого самоврядування залишаються актуальними. Це підриває довіру громадян до місцевої влади і може призводити до неефективного використання бюджетних коштів.
- **Нерівномірний розвиток**: Деякі регіони мають більше ресурсів і можливостей, ніж інші, що призводить до дисбалансу в розвитку інфраструктури та соціальних послуг. Це може викликати соціальну напругу та нерівність у доступі до послуг.

Проте, децентралізація відкриває нові перспективи для розвитку місцевого самоврядування. Зокрема, вона сприяє залученню інвестицій, розвитку

інфраструктури та покращенню якості життя населення. Громади, які активно використовують нові можливості, можуть стати прикладом для інших.

Приклади успішних практик

В Україні вже є приклади успішного впровадження місцевого самоврядування. Наприклад, в територіальних громадах, які активно залучають населення до процесу прийняття рішень, спостерігається зростання рівня задоволеності громадян. Такі громади реалізують проекти з розвитку інфраструктури, освіти та охорони здоров'я, що позитивно впливає на якість життя.

Одним із прикладів є громада в селі Підгірці, де завдяки децентралізації вдалося реалізувати проект з модернізації системи водопостачання. Громада залучила кошти з місцевого бюджету та гранти, що дозволило покращити якість води та забезпечити доступ до неї для всіх мешканців.

Питання:

1. Які основні переваги та недоліки децентралізації в Україні?
2. Як можна підвищити прозорість і підзвітність органів місцевого самоврядування?
3. Які кроки необхідно зробити для забезпечення рівномірного розвитку місцевих громад?
4. Які успішні практики місцевого самоврядування в Україні можуть бути впроваджені в інших регіонах?
5. Як залучення громадян до процесу управління може вплинути на ефективність місцевого самоврядування?

ТЕМА 2. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Правові засади організації системи місцевого самоврядування в Україні та загальна характеристика її структури.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 5 Конституції України, яка є Основним Законом нашої держави, «…*єдиним* ***джерелом влади*** в Україні є **народ**. *Народ здійснює владу* ***безпосередньо*** і через *органи державної влади* та ***органи місцевого самоврядування***».

Згідно з нормами ст. 7 Основного Закону нашої держави «в Україні *визнається* і *гарантується* ***місцеве самоврядування*»**. При цьому відзначимо, що у ст. 8 вказано - «Конституція України має *найвищу юридичну силу*. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються *на основі* Конституції України і *повинні відповідати їй*».

Крім того, у цій же 8 статті Основного Закону зазначено, що «*Норми Конституції України є нормами прямої дії.* Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина *безпосередньо на підставі Конституції України гарантується*»**.**

15 липня 1997 року було прийнято Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» в якому Верховна Рада України постановила ратифікувати Європейську хартію місцевого самоврядування, підписану від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі.

Поняття ***місцевого самоврядування*** в законодавстві нашої держави наводиться у ст. 140 Конституції України, а також у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», в якому вказане поняття виписано, на наш погляд, більш розгорнуто та ретельно. Зокрема зазначено – «**Місцеве самоврядування в Україні** – це гарантоване державою *право* та *реальна здатність* ***територіальної громади*** – жителів села чи добровільного *об'єднання у сільську* ***громаду*** жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність

органів та посадових осіб місцевого самоврядування *вирішувати питання місцевого значення* в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування *здійснюється* ***територіальними громадами*** *сіл, селищ, міст* як **безпосередньо**, так і через *сільські, селищні, міські* **ради** та їх *виконавчі органи*, а також *через районні* та *обласні* **ради**, які представляють *спільні інтереси* ***територіальних громад*** *сіл, селищ, міст*».

Слід наголосити також на тому, що і Основний Закон нашої держави – Конституція України містить *окремий* **розділ – XI *(статті 140-146)***, який має назву «***Місцеве самоврядування***». У ст. 140 зазначено – «**Місцеве самоврядування** здійснюється ***територіальною громадою*** в порядку, встановленому законом, як **безпосередньо**, так і *через* **органи місцевого самоврядування***: сільські, селищні, міські* ***ради*** та їх ***виконавчі органи***.

Безпосередня реалізація *місцевого самоврядування* *територіальною громадою* здійснюється через ***місцевий референдум*** (ст. 7), ***загальні збори громадян (їх рішення)*** (ст. 8), ***місцеві ініціативи*** (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Відповідно до положень ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування» ***місцевий референдум*** є *формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення*.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, є *обов'язковими* для виконання *на відповідній території*.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Згідно з нормами ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування» ***загальні збори громадян*** за місцем проживання є *формою їх безпосередньої участі* у *вирішенні питань місцевого значення*.

Рішення загальних зборів громадян *враховуються* органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається *законом* та *статутом територіальної громади*.

Стосовно ***місцевих ініціатив*** у ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування» вказано, що «*члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді* (в порядку місцевої ініціативи) *будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування*».

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради *визначається представницьким органом місцевого самоврядування* або *статутом територіальної громади* з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, *підлягає обов'язковому розгляду* на *відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи* з питань місцевої ініціативи.

Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, *обнародується* в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Виходячи з аналізу норм ст. 140 Конституції України **органи місцевого самоврядування** поділяються на декілька груп:

- ***сільські, селищні, міські ради*** та їх ***виконавчі органи***;
- органи місцевого самоврядування, що представляють *спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ* та *міст*, є ***районні*** та ***обласні ради;***
- питання організації управління районами в *містах* належить до компетенції ***міських рад***»;

Крім того, *сільські, селищні, міські ради* можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати *будинкові, вуличні, квартальні* та *інші* ***органи самоорганізації населення*** і *наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна*.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах *Києві* та *Севастополі* визначаються *окремими законами України*. Так, у столиці нашої держави особливості місцевого самоврядування визначаються в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ».

У цілому слід зауважити, що **ради** є ***представницькими органами місцевого самоврядування***.

Як зазначається у ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» «***Сільські, селищні, міські*** **ради** є ***органами місцевого самоврядування***, що *представляють* відповідні ***територіальні громади*** та здійснюють *від їх імені* та *в їх інтересах* функції і повноваження *місцевого самоврядування*, визначені *Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування»* та *іншими законами*.

Обласні та ***районні ради*** є *органами місцевого самоврядування*, що *представляють спільні інтереси* ***територіальних громад*** *сіл, селищ, міст*, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Представницькі органи місцевого самоврядування, *сільські, селищні, міські* ***голови***, *виконавчі органи місцевого самоврядування* діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених *Законом України «Про місцеве самоврядування»* та *іншими законами*.

Порядок формування та *організація діяльності* ***рад*** визначаються *Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування»* та *іншими законами*, а також *статутами територіальних громад*.

Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України».

У ст. 141 Конституції України задекларовано – «До складу ***сільської, селищної, міської, районної, обласної*** **ради** входять ***депутати***, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі ***загального, рівного, прямого виборчого права*** *шляхом* ***таємного голосування***. ***Строк повноважень*** *сільської, селищної, міської, районної, обласної ради*, депутати якої обрані на чергових виборах, становить ***п'ять років***».

Правовий статус та юридичні основи діяльності ***депутатів місцевих рад*** закріплено в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад», який містить наступні розділи: I «Загальні положення» (ст. 1 «Законодавство про статус депутатів місцевих рад», ст. 4 «Виникнення і строк повноважень депутата місцевої ради» та ін.); II «Депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу» (глави 1 «Діяльність депутата місцевої ради у виборчому окрузі», 2 «Індивідуальні та колективні форми реалізації депутатом місцевої ради своїх повноважень у виборчому окрузі»); III «Депутат місцевої ради – повноважний член ради» (глави 1 «Повноваження депутата місцевої ради у раді», 2 «Сесійні та позасесійні форми роботи депутата місцевої ради у раді та її органах»); IV «Основні гарантії депутатської діяльності»; V «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою»; заключні та прикінцеві положення.

Юридичним засадам діяльності ***виконавчих органів рад*** присвячено ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування».

У цілому, *правові основи* ***формування*** та ***діяльності*** **органів місцевого самоврядування** сформульовані у вигляді наступних ***принципів***:

народовладдя;

законності;

гласності;

колегіальності;

поєднання місцевих і державних інтересів;

виборності;

правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Питання регулювання правових, організаційних, матеріальних та соціальних умов *реалізації громадянами* України *права* на ***службу в органах місцевого самоврядування***, *визначення загальних засад діяльності посадових осіб місцевого самоврядування*, їх *правовий статус*, *порядок* та *правові гарантії перебування на службі* в *органах місцевого самоврядування* встановлює Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Важливе значення для *організації діяльності органів місцевого самоврядування* мають і положення ст. 19 Конституції України, закріплені у ч. 2: «Органи державної влади та *органи місцевого самоврядування*, їх *посадові особи* зобов'язані діяти лише *на підставі*, *в межах повноважень* та *у спосіб*, що *передбачені Конституцією* та *законами України*».

Ці положення повторюються і в ч. 3 ст. 24 спеціального Закону України «Про місцеве самоврядування» «Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише *на підставі*, *в межах повноважень* та *у спосіб*, *передбачені Конституцією* і *законами України*, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції».

Відповідно до положень ст. 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно,

доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади сіл, селищ і міст *можуть об'єднувати* на договірних засадах *об'єкти комунальної власності*, а також *кошти бюджетів для виконання спільних проектів* або для *спільного фінансування* (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Крім того, слід згадати і Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», прийнятий 16 квітня 2009 р., який визначає *правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування* та *їх добровільних об'єднань*, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законів.

Важливою для розуміння ***юридичної значущості*** **рішень органів місцевого самоврядування** є стаття 144 Конституції України, в якій зазначено – «Органи місцевого самоврядування *в межах повноважень, визначених законом*, приймають ***рішення***, які є ***обов'язковими до виконання*** *на відповідній території*.

Рішення органів місцевого самоврядування *з мотивів їх невідповідності* Конституції чи законам України *зупиняються* у встановленому законом порядку *з одночасним зверненням до суду*.

Водночас, у ст. 145 зазначено, що *права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку*.

У прикінцевій статті розділу XI Конституції України (ст. 146) зауважується, що ***інші питання*** *організації* місцевого самоврядування, *формування*, *діяльності* та *відповідальності* ***органів місцевого самоврядування*** *визначаються* **законом**.

Основним спеціальним законом що регулює зазначену вище сферу є **Закон України «Про місцеве самоврядування»,** прийнятий 21 травня 1997 року. Такого висновку можна дійти виходячи з аналізу норм, закріплених у статті 24 вказаного нормативно-правового акта, що має назву **«***Законодавство про місцеве самоврядування*». В ній зазначено – «*Правовий статус місцевого самоврядування* в Україні визначається *Конституцією України*, *цим* та *іншими законами*, ***які не повинні суперечити положенням цього Закону***».

В зазначеному законі *не надається визначення поняття* ***«система місцевого самоврядування»***, але наводиться ***перелік елементів цієї системи***, а саме у ст. 5 цього закону вказано, що «**система місцевого самоврядування включає:**

територіальну громаду;

сільську, селищну, міську *раду*;

сільського, селищного, міського ***голову***;

виконавчі органи *сільської, селищної, міської* ***ради***;

районні *та* ***обласні ради***, що *представляють* спільні *інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст*;

органи самоорганізації *населення*».

Крім того, у ч. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» зауважено, що у містах з районним поділом *за рішенням територіальної громади* міста або *міської ради* відповідно до цього закону можуть утворюватися ***районні в місті ради***. Районні в містах ради утворюють свої *виконавчі органи* та обирають *голову ради*, який *одночасно є і головою її виконавчого комітету*.

У ч. 5 ст. 140 Конституції України зазначено – «*Питання організації управління* районами в містах *належить до компетенції* **міських рад»**.

2.2. Територіальні громади.

Територіальна громада є ***основою*** та ***головним елементом*** *системи місцевого самоврядування*. Так, у ч. 1 ст. 6 Закону України «Про місцеве

самоврядування» зазначено, що «***первинним суб'єктом*** **місцевого самоврядування,** ***основним носієм його функцій і повноважень*** є **територіальна громада** села, селища, міста.

У ч. 1 ст. 6 Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також вказано, що «***Первинним суб'єктом*** *місцевого самоврядування*, ***основним носієм його функцій*** і ***повноважень*** є **територіальна громада села, селища, міста**».

Визначення поняття ***територіальної громади*** надано у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»: **територіальна громада** – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

Підкреслимо, що згідно з нормами, закріпленими у ч. 3 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється **територіальною громадою** в порядку, встановленому законом, як ***безпосередньо***, так і через ***органи місцевого самоврядування****: сільські, селищні, міські ради* та їх *виконавчі органи*.

Відповідно до положень, викладених у ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування», «***територіальні громади*** в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в *одну* ***сільську, селищну, міську*** **територіальну громаду**, утворювати *єдині органи місцевого самоврядування* та *обирати* відповідно сільського, селищного, міського *голову»*.

У ст. 143 Конституції України зауважується, що ***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.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено регулювання відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

У ст. 2 цього закону сформульовано *принципи* добровільного об'єднання територіальних громад. А саме зазначено, що «***добровільне об'єднання територіальних громад*** сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких ***<u>принципів</u>***:

1) конституційності та законності;

2) добровільності;

3) економічної ефективності;

4) державної підтримки;

5) повсюдності місцевого самоврядування;

6) прозорості та відкритості;

7) відповідальності».

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є ***суміжні територіальні громади*** *сіл, селищ, міст*.

Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище, - селищною, центром якої визначено село, - сільською (ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»).

Основні ***умови добровільного об'єднання територіальних громад*** визначені у ст. 4 зазначеного вище закону.

Розділ ІІ Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» присвячений ***порядку добровільного об'єднання територіальних громад*** та ***приєднанню до об'єднаних територіальних громад***; **Розділ ІІІ** ***державній підтримці добровільного об'єднання територіальних громад*** *та* ***приєднанню до об'єднаних територіальних громад;*** далі розміщені ***прикінцеві положення*** в яких надано *коротку характеристику* ***територіальної громади*** та правового статусу ***старости.***

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» створено законодавчу основу для ***кооперації ресурсів*** *органів місцевого самоврядування* ***з метою вирішення спільних проблем*** життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

2.3. Сільські, селищні, міські ради.

Згідно з нормами, вміщеними у ст. 140 Основного Закону нашої держави, ***місцеве самоврядування*** є *правом територіальної громади* - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох ***сіл***, ***селища*** та ***міста*** - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Повертаючись до ч. 3 ст. 140 Конституції України нагадаємо, що ***місцеве самоврядування*** здійснюється ***територіальною громадою*** в порядку, встановленому законом, як *безпосередньо*, так і *через органи місцевого самоврядування:* **сільські**, **селищні**, **міські ради** та їх ***виконавчі органи*.**

Повноваження *сільських, селищних, міських рад* **визначені у главі 1** Закону України «Про місцеве самоврядування»**.** Відповідно до норм ст. 26. цього закону до **виключної компетенції** ***сільських, селищних, міських рад*** належать повноваження, викладені у понад 60 пунктах. Серед них наступні:

- 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 на посаду та звільнення з посади *секретаря* ради у порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування»;

- затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання;

- утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;

- утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону;

- затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання з урахуванням вимог статті 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- заснування місцевих публічних аудіовізуальних медіа у порядку, визначеному Законом України «Про медіа»;

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради;

- прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;

- заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;

- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;

- скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції України чи її законам, 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;

- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

- 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;

- розгляд прогнозу місцевого бюджету, 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 про укладення спеціальних інвестиційних договорів відповідно до Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями»;

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;

- затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;

- 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;

- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

- 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;

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для управління відходами, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;

- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;

- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами;

- затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;

- прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту.

2.4. Сільські, селищні, міські голови.

У ч. 2 ст. 141 Конституції України зазначено – *«Територіальні громади* на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають *шляхом*

таємного голосування відповідно ***сільського, селищного, міського*** **голову**, який ***очолює виконавчий орган ради*** та ***головує на її засіданнях***. *Строк повноважень* сільського, селищного, міського *голови*, обраного на чергових виборах, становить ***п'ять років***».

У ч. 4 ст. 141 Основного Закону нашої держави вказано, що статус голів та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. Таким нормативно-правовим актом є Закон України «Про місцеве самоврядування». ***Правовому статусу*** *сільського, селищного, міського* **голови** присвячено Главу 3 цього правового акта. У ст. 42 вказаного закону ***визначаються*** **повноваження** ***сільського, селищного, міського*** **голови.** Зокрема зазначено **«***Повноваження* новообраного сільського, селищного, міського голови починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради… У разі *звільнення з посади сільського, селищного, міського голови* у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень або його смерті, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень *повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює* ***секретар*** *відповідної сільської, селищної, міської ради*, крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» або Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

У цілому, повноваження сільського, селищного, міського голови викладені у понад 20 пунктах ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування», серед них наступні:

- організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;

- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;

- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 21 Закону України «Про культуру»;

- є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

- укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

У ч. 6 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування» зауважується, що при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, **міський голова** є ***підзвітним, підконтрольним*** і ***відповідальним*** перед ***територіальною громадою***, ***відповідальним*** - перед ***відповідною радою***, а *з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади* - також ***підконтрольним відповідним органам виконавчої влади***.

2.5.Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.

Загальним засадам діяльності ***виконавчих органів рад*** присвячено ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування» у якій зазначено, що «***виконавчими органами*** сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх **виконавчі комітети, відділи, управління** та **інші** *створювані радами* ***виконавчі органи***.

У ч. 3 ст. 143 Конституції України вказано, що **«*Органам місцевого самоврядування*** *можуть надаватися* ***законом*** **окремі повноваження органів виконавчої влади**. *Держава фінансує здійснення цих повноважень* у повному обсязі *за рахунок коштів Державного бюджету України* або *шляхом віднесення до місцевого бюджету* у встановленому законом порядку *окремих загальнодержавних податків*, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності».

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

У ч. 4 ст. 143 Конституції України також зауважено, що органи місцевого самоврядування *з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади* ***підконтрольні відповідним органам виконавчої влади***.

Повноваження **виконавчих органів** *сільських, селищних, міських рад визначено у* главі 2 Закону України «Про місцеве самоврядування», зокрема в ній містяться наступні статті: ст. 27 «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку»; ст. 28 «Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін»; ст. 29 **«**Повноваження щодо управління комунальною власністю»; ст. 30 «Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку»; ст. 31 «Повноваження у галузі будівництва»; ст. 32 «Повноваження у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, молодіжної

політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності»; ст. 33 «Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища»; ст. 34 «Повноваження у сфері соціального захисту населення»; ст. 35 «Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності»; ст. 36 «Повноваження в галузі оборонної роботи»; ст. 36^{-1} «Повноваження щодо організації та забезпечення цивільного захисту»; ст. 37 «Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою»; ст. 37^{-1} "Повноваження у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб»; ст. 38 «Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян»; ст. 38^{-1} «Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правничої допомоги»; ст. 39 «Повноваження щодо відзначення державними нагородами України»; ст. 40 «Інші повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад»; ст. 41 «Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів».

2.6. Районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

У ч. 4 ст. 140 Конституції України зазначено – «Органами місцевого самоврядування, що представляють *спільні інтереси територіальних громад* сіл, селищ та міст, є **районні** та **обласні *ради*»**.

В ч. 2 ст. 143 Закону України «Про місцеве самоврядування» вказано, що «**Обласні** та **районні *ради*** затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-

економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції».

Повноваження *районних* і *обласних рад* *визначено* у **главі 4** Закону України «Про місцеве самоврядування» в понад 40 пунктах (питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях). Серед них наступні:

- обрання голови ради, відповідно заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади;

- утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;

- утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї;

- затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету;

- затвердження плану роботи ради з урахуванням вимог статті 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», заслуховування звіту про його виконання;

- заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;

- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством;

- здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;

- прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них;

- укладення та схвалення угод про об’єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об’єднання єврорегіонального

співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін;

- розгляд прогнозів відповідно районних, обласних бюджетів, затвердження таких бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;

- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

- вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, під заставу об'єктів комунальної власності або прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, що забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;

- вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 21 Закону України «Про культуру»;

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;

- прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

- заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних

адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

- прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

- надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;

= встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво інтересів яких здійснює відповідна районна чи обласна рада, а також суб'єктами господарювання, що здійснюють управління (експлуатацію) цілісними майновими комплексами таких підприємств;

- здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

Крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішується ряд питань, серед яких:

- прийняття у межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність;

- прийняття рішень щодо здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України.

В окремих випадках, визначених у ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування», передбачено делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям.

У ч. 5 ст. 141 Конституції України зауважено, що «Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради».

2.7. Органи самоорганізації населення.

У ч. 6 ст. 140 Конституції України зазначено – «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти *за ініціативою жителів* створювати ***будинкові, вуличні, квартальні*** та ***інші*** **органи самоорганізації населення** і *наділяти їх частиною власної* ***компетенції, фінансів, майна***».

Це положення фактично дублюється і у ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування». У ч. 2 цієї статті вказаного закону зазначено – «***Правовий статус, порядок організації*** та ***діяльності*** *органів самоорганізації населення* за місцем проживання визначаються ***законом***». Таким *спеціальним нормативно-правовим актом* є Закон України «Про органи самоорганізації населення». У статтях 2-3 цього закону надається ***визначення*** та ***загальна характеристика*** **органів самоорганізації населення**, під якими розуміють представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань (окремих питань місцевого значення), передбачених цим Законом.

Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах *у вирішенні окремих питань місцевого значення*.

Органами самоорганізації населення є *будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети* мікрорайонів*, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.*

Основними завданнями *органів самоорганізації населення* є:

створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Органи самоорганізації населення співпрацюють з багатьма установами та організаціями задля вирішення місцевих питань та дають змогу всім бажаючим брати участь в громадському житті міста.

Органи самоорганізації населення– це, *як правило*, ***юридичні особи***, що мають достатньо інструментів, щоб забезпечувати реалізацію інтересів жителів, вирішувати спільні проблеми жителів за місцем проживання – на відміну від ОСББ *органи самоорганізації* ***складаються не з власників***, а з ***мешканців*** будинків, які на законних підставах проживають на відповідній території.

Згідно з нормами, закріпленими у ст. 4 Закону України «Про органи самоорганізації населення» *органи самоорганізації населення* ***діють на підставі*** Конституції України, цього та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади (а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішень Ради міністрів Автономної Республіки Крим), рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень, положень про органи самоорганізації населення, рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання, які їх обрали.

Орган самоорганізації населення, утворений за *дозволом районної у місті ради*, керується у своїй діяльності також *рішеннями міської ради* та її *виконавчого органу*.

Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, *визначається рішенням ради*, що дала дозвіл на створення.

Розділ ІІ Закону України «Про органи самоорганізації населення» присвячений *порядку їх створення*. В цілому ***створення органів самоорганізації*** населення передбачає наступні **етапи**:

- створення ініціативної групи;
- проведення засідання ініціативної групи та складання плану дій;
- проведення зборів (конференції) мешканців за місцем проживання щодо створення органу самоорганізації населення;
- подача заяви до місцевої ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення;
- проведення зборів (конференції) мешканців та обрання складу органу самоорганізації населення;
- подача заяви про легалізацію органу самоорганізації населення до місцевої державної адміністрації;
- реєстрація новоствореного органу самоорганізації населення як юридичної особи.

Розділ ІІІ Закону України «Про органи самоорганізації населення» містить **повноваження** цих органів, які поділяються на ***власні*** (ст. 14) і ***делеговані*** (ст. 15). Серед понад *чотирнадцяти власних* повноважень можемо виділити наступні:

- представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з

цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;

- здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;

- надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту;

- сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

- організовувати допомогу громадянам похилого віку, особам з інвалідністю, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, іншим вразливим групам населення вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

- сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням (ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення»).

Задля здійснення *делегованих повноважень* сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною

своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Загалом, ***громадськості потрібні органи самоорганізації*** для того, щоби:

– допомогти задовольнити суспільний інтерес та потреби жителів;

– дійти до влади зі своїми проблемами та потребами і спробувати вирішити їх;

– здійснювати громадський контроль за діяльністю влади та інших постачальників різних послуг;

– допомагати об'єднуватися у вирішенні спільних проблем за місцем проживання;

– спільно побороти хамів, нехлюїв та крадіїв, які заважають нормально жити.

Місцевій владі *органи самоорганізації* ***потрібні для:***

– точної діагностики того, що найбільше хвилює населення;

– залучення додаткових ресурсів для вирішення соціальних проблем;

– подолання недовіри населення до влади через ефект причетності;

– об'єднання зусиль в боротьбі громади з соціально-безвідповідальним бізнесом;

– об'єднання зусиль з громадою у відстоюванні інтересів перед державною владою та політичною кон'юнктурою.

У цілому, **органи самоорганізації населення** є ***дієвим інструментом*** для ***здійснення функцій*** *місцевого самоврядування в Україні*.

Питання для самоконтролю.

1. Кого, відповідно до норм Конституції України, позиціонують як єдине джерело влади в нашій державі?

2. Які види (форми) безпосередньої реалізації місцевого самоврядування в Україні Ви можете визначити?

3. Скільки років становить строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах?

4. Який нормативно-правовий акт є основним спеціальним законом, що регулює відносини у сфері організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні?

5. Які складові включає система місцевого самоврядування в Україні?

6. Що вважається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень?

7. Яким органам місцевого самоврядування належить право встановлення місцевих податків і зборів (відповідно до Податкового кодексу України)?

8. Які виконавчі органи в системі місцевого самоврядування Ви можете визначити?

9. Скільки років становить строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах?

10. Які органи самоорганізації населення Ви можете визначити?

Тестові вправи.

1. Згідно з нормами Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є:

А) Верховна Рада України;

Б) народ України;

В) територіальна громада;

Г) Президент України.

2. Поняття місцевого самоврядування в законодавстві нашої держави наводиться:

А) тільки в Конституції України;

Б) тільки в Законі України «Про місцеве самоврядування»;

В) в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування»;

Г) в Законі України «Про місцеве самоврядування» та Цивільному кодексі України.

3. Місцеве самоврядування в Україні –

А) це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати будь-які питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;

Б) це право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання регіонального та міжрегіонального значення;

В) це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;

Г) це право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання міжрегіонального значення в межах Конституції і законів України.

4. Місцеве самоврядування здійснюється:

А) територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

Б) територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо;

В) територіальними громадами сіл, селищ, міст через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

Г) територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

5. Розділ – XI, який має назву «Місцеве самоврядування» містить:

А) Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»;

Б) Закон України «Про місцеве самоврядування»;

В) Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;

Г) Конституція України.

6. Безпосередня реалізація місцевого самоврядування територіальною громадою здійснюється:

А) тільки через місцевий референдум;

Б) через місцевий референдум, загальні збори громадян (їх рішення), місцеві ініціативи;

В) тільки через загальні збори громадян (їх рішення);

Г) тільки через місцевий референдум і загальні збори громадян (їх рішення).

7. Предметом місцевого референдуму може бути:

А) будь-яке питання;

Б) будь-яке питання, віднесене Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» до відання місцевого самоврядування;

В) будь-яке питання, віднесене Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами до відання місцевого самоврядування;

Г) будь-яке питання, віднесене Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до відання місцевого самоврядування.

8. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є:

А) обов'язковими для виконання на відповідній території;

Б) враховуються при прийнятті рішень місцевими радами, але не є обов’язковими для виконання;

В) мають рекомендаційний характер, але не є обов’язковими для виконання;

Г) не є обов'язковими для виконання на відповідній території.

9. Рішення загальних зборів громадян:

А) не мають ніякої юридичної сили;

Б) мають юридичну силу у разі, коли за це рішення проголосувало понад двох третин громадян;

В) не враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності;

Г) враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

10. Який елемент входить до складу системи місцевого самоврядування, визначеної в Законі України «Про місцеве самоврядування»:

А) сільський, селищний староста;

Б) органи самоорганізації населення;

В) сільський, селищний старостат;

Г) допоміжний апарат територіальної громади.

11. Який елемент не входить до складу системи місцевого самоврядування, визначеної в Законі України «Про місцеве самоврядування»:

А) територіальна громада;

Б) сільський, селищний, міський голова;

В) сільський, селищний староста;

Г) органи самоорганізації населення.

12. Порядок формування та організація діяльності місцевих рад визначаються:

А) Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами, а також статутами територіальних громад;

Б) тільки Конституцією України;

В) тільки Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами;

Г) тільки Законом України «Про місцеве самоврядування» та статутами територіальних громад.

13. Територіальна громада це –

А) об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр;

Б) жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями;

В) добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст;

Г) жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр.

14. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом:

А) тільки безпосередньо;

Б) безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи;

В) тільки через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи;

Г) як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради.

15. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить:

А) чотири роки;

Б) п’ять років;

В) три роки;

Г) відповідає строку повноважень Верховної Ради України.

16. Прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові належить до компетенції:

А) загальних зборів громади;

Б) місцевої адміністрації;

В) органів самоорганізації громадян;

Г) сільських, селищних, міських рад.

17. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови становить:

А) п’ять років;

Б) чотири роки;

В) сім років;

Г) три роки.

18. Сільського, селищного, міського голову

А) обирають на сесії місцевої ради;

Б) призначає очільник місцевої адміністрації;

В) обирає територіальна громада;

Г) обирають органи самоорганізації населення.

19. Право на прийняття рішення про проведення місцевого референдуму належить:

А) загальним зборам територіальної громади;

Б) сільським, селищним, міським радам;

В) органам самоорганізації громадян;

Г) виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад.

20. Розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затвердження звіту про виконання відповідного бюджету є у віданні:

А) загальних зборів територіальної громади;

Б) місцевої адміністрації;

В) сільських, селищних, міських рад;

Г) виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад.

21. Право встановлення місцевих податків і зборів (відповідно до Податкового кодексу України) належить:

А) загальним зборам територіальної громади;

Б) сільським, селищним, міським радам;

В) органам місцевої адміністрації;

Г) виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад.

22. Прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету належить до компетенції:

А) місцевої адміністрації;

Б) виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад;

В) загальних зборів територіальної громади;

Г) сільських, селищних, міських рад.

23. Органи самоорганізації населення можуть бути створені з дозволу:

А) загальних зборів громади;

Б) сільських, селищних, міських рад;

В) органів самоорганізації населення;

Г) виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад.

24. Право на 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 належить:

А) сільським, селищним, міським радам;

Б) загальним зборам територіальної громади;

В) органам місцевої адміністрації;

Г) виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад.

25. Вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу належить до компетенції:

А) місцевої адміністрації;

Б) виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад;

В) загальних зборів територіальної громади;

Г) сільських, селищних, міських рад.

Ситуаційна вправа.

Міський голова прийняв своє особисте рішення про наділення органів самоорганізації населення окремими владними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення.

Надайте відповідь чи є правомірними дії міського голови?

При формулюванні відповіді обов'язково наведіть посилання на норми Закону України «Про місцеве самоврядування».

ТЕМА 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування є невід'ємною складовою демократичної системи управління та є основою для забезпечення прав громадян на участь у розв'язанні питань місцевого значення. Розглянемо положення Конституції України, які забезпечують нормативну основу для цієї діяльності.

Місцеве самоврядування в Україні закріплене на конституційному рівні. Згідно зі статтею 7 Конституції України, визнання і гарантування місцевого самоврядування є одним з основоположних принципів державного устрою. Це положення підкреслює, що місцеве самоврядування є конституційно закріпленим правом громад, а обов’язок держави - його забезпечувати.

Вимоги статті 140 Конституції України чітко визначають, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства. Ця стаття також зазначає, що носіями цього права є територіальні громади сіл, селищ та міст, Автономної республіки Крим, міст Києва та Севастополя, а його реалізація відбувається через відповідні органи місцевого самоврядування — сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі органи.

У статті 143 Конституції України закріплені конкретні повноваження органів місцевого самоврядування. Серед них: управління майном, що належить територіальним громадам, затвердження місцевих бюджетів та контроль за їх виконанням, встановлення місцевих податків і зборів, забезпечення місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку.

Ці повноваження дозволяють органам місцевого самоврядування ефективно виконувати покладені на них функції, які сприяють розвитку територій та забезпеченню благополуччя громад.

Децентралізація є ключовим принципом, закріпленим у Конституції та законодавстві України. Цей принцип означає передачу частини повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування. Це сприяє ефективнішому розподілу ресурсів, оперативнішому вирішенню питань на місцях та підвищенню відповідальності органів місцевої влади.

Так, стаття 9 Основного закону закріплює принципи децентралізації, яка передбачає, що державна влада в Україні розподілена між центром і місцевими органами влади, **Закон України "Про місцеві державні адміністративно-територіальні утворення"**, регламентує структуру та функції місцевих органів влади, а також їх повноваження та обов'язки, **Закон України "Про децентралізацію"** визначає основні принципи та механізми децентралізації, включаючи передачу повноважень та ресурсів від центральної влади до місцевих органів влади.

Стаття 142 Конституції України передбачає, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів та інші ресурси. Ця стаття також закріплює обов'язок держави щодо фінансової підтримки місцевого самоврядування.

Конституційні положення закладають правову основу для функціонування місцевого самоврядування та його взаємодії з державою. Вони створюють передумови для розвитку демократичного управління, залучення громадян до ухвалення рішень та забезпечення їхніх прав на участь у вирішенні місцевих питань.

Конституція України закріплює місцеве самоврядування як важливий елемент державного управління, що забезпечує права громад на вирішення місцевих питань. Ця правова база є необхідною для стабільності та розвитку територіальних громад, зростання їх автономності та здатності впливати на соціально-економічні процеси.

Децентралізація влади є однією з ключових реформ у сфері публічного управління, спрямованою на підвищення ефективності державного управління та покращення якості послуг на місцях.

Децентралізація — це процес передачі повноважень від центральних органів державної влади до місцевих органів самоврядування. Вона забезпечує ефективніше управління, враховує місцеві особливості та потреби громад. У сучасних умовах децентралізація в Україні має на меті не тільки підвищення рівня самостійності місцевих органів, але й посилення відповідальності їх посадових осіб за ухвалені рішення.

Децентралізація влади в Україні ґрунтується на кількох ключових принципах, які забезпечують її ефективність та сталість:

- Субсидіарність: завдання і функції повинні виконуватися на тому рівні влади, який найближче до громадян і здатен найбільш ефективно вирішити відповідні питання. Цей принцип сприяє зменшенню навантаження на центральні органи та стимулює розвиток місцевих ініціатив;
- Автономія місцевих органів влади: місцеві громади мають право самостійно управляти власними ресурсами та вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених законодавством;
- Фінансова децентралізація: передбачає, що фінансові ресурси, необхідні для виконання місцевими органами своїх повноважень, мають бути забезпечені за рахунок відповідних надходжень. Це гарантує, що передані функції будуть забезпечені належним фінансуванням, що сприяє стабільності розвитку місцевих громад;
- Відповідальність та підзвітність: передача повноважень до органів місцевого самоврядування супроводжується підвищенням рівня відповідальності посадових осіб місцевих органів влади за ефективне управління та результати прийнятих рішень. Це включає у тому числі і обов'язок звітування перед громадою та державними органами.

У процесі децентралізації важливо чітко визначити межі повноважень між різними рівнями влади, щоб уникнути дублювання функцій та конфліктів компетенцій.

- Центральна влада: відповідає за питання національного значення, такі як оборона, безпека, зовнішні відносини, макроекономічна політика, стратегічне управління та забезпечення єдності законодавчої бази.

- Місцева влада: виконує функції, що стосуються безпосередньо управління територіями, такі як: управління комунальним майном; забезпечення освітніх і медичних послуг на відповідному рівні; благоустрій територій та розвиток інфраструктури;

Формування та виконання місцевих бюджетів, включаючи використання місцевих податків та зборів. Так, відповідно до статті 10 Податкового Кодексу України до місцевих податків належать: податок на майно; єдиний податок;

До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Крім того місцеві ради обов'язково установлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі).

Місцеві ради в межах повноважень, вирішують питання щодо встановлення податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі.

Серед основних переваг децентралізації розглядаються такі позитивні тенденції, як п**ідвищення ефективності управління**. Місцеві громади краще розуміють свої потреби та проблеми, тому можуть ефективніше управляти ресурсами та приймати рішення, які враховують локальні особливості, Завдяки децентралізації місцеві органи влади отримують більше ресурсів та можливостей для розвитку інфраструктури, залучення інвестицій; і створення робочих місць, передача повноважень на місцевий рівень допомагає зменшити корупцію, адже громади мають більший контроль над своїми фінансами та ресурсами. децентралізація сприяє активнішій участі громадян у прийнятті рішень, що стимулює розвиток громадянського суспільства, місцеві органи влади можуть краще організувати надання послуг (освіта, охорона здоров'я, комунальні

послуги), оскільки вони ближче до споживачів і можуть оперативно реагувати на їхні потреби. Передача частини повноважень на місцевий рівень дозволяє центральному уряду зосередитися на стратегічних питаннях і загальнодержавних проектах.

Незважаючи на значні переваги, децентралізація в Україні стикається із певними викликами, основні з яких:

- **Бюрократія**: Велика кількість бюрократичних процедур та надмірне регулювання можуть ускладнювати реалізацію децентралізації;
- **Фінансові обмеження:** Недостатній фінансовий ресурс може створювати труднощі для місцевих органів влади у виконанні своїх обов'язків;
- **Недостатня підготовка**: Посадовці місцевих органів влади можуть не мати необхідних знань та навичок для ефективного управління;
- **Політична нестабільність**: Політичні конфлікти та нестабільність можуть впливати на процес децентралізації;
- **Корупція**: Корупція може заважати ефективному виконанню державних програм та проектів на місцевому рівні.

Децентралізація є основою для створення стійкої та ефективної системи управління на місцевому рівні. Вона сприяє розвитку громадянського суспільства, забезпечує прозорість і підзвітність місцевої влади, а також підвищує якість послуг для громадян. Розмежування повноважень між центральною та місцевою владою є ключовим аспектом, що забезпечує успішність цього процесу.

Конституційне право громад забезпечує вирішення локальних питань і підвищення ефективності управління. Місцеве самоврядування є важливою складовою демократичної системи управління, що забезпечує права громад на вирішення питань місцевого значення. Воно не тільки гарантує залучення населення до управлінських процесів, але й сприяє ефективності ухвалення рішень та розвитку територіальних громад. Розглянемо основні цілі місцевого самоврядування, їх конституційне закріплення та роль у підвищенні ефективності управління.

Конституція України закріплює місцеве самоврядування як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства (стаття 140). Це право є основою для побудови незалежної та ефективної системи управління, яка забезпечує баланс між централізованим управлінням та локальними ініціативами.

Місцеве самоврядування гарантує можливість громад управляти своїми ресурсами, приймати рішення з питань розвитку територій, соціального та економічного життя та впливати на якість послуг, які отримують мешканці.

Місцеве самоврядування має на меті досягнення низки важливих цілей, що сприяють благополуччю громадян та стабільності місцевого управління:

- Забезпечення задоволення місцевих потреб: органи місцевого самоврядування зобов'язані відповідати на поточні потреби громади, такі як інфраструктура, благоустрій, комунальні послуги, освітні та медичні заклади. Це сприяє тому, що місцеві органи краще розуміють та швидше реагують на потреби жителів;
- Залучення громади до управління: через місцеві ради, громадські слухання та ініціативи мешканці мають можливість впливати на ухвалення важливих рішень. Це сприяє зростанню рівня довіри до влади та розвитку демократичних процесів; Економічний розвиток та управління ресурсами: місцеве самоврядування має стимулювати економічний розвиток регіонів через створення умов для інвестицій, підтримку місцевого бізнесу та розвиток інфраструктури;
- Забезпечення ефективності управління: місцеві органи влади можуть більш гнучко та ефективно управляти ресурсами, планувати бюджети та забезпечувати фінансування програм і проектів, які мають найбільше значення для громади;

Крім того, місцеве самоврядування забезпечує механізм вирішення питань, які є пріоритетними для конкретних територіальних громад. Це включає: формування місцевих бюджетів і планування витрат на програми, що відображають потреби громади, забезпечення соціальних послуг, таких як

охорона здоров'я, освіта, культурні програми, підтримка комунального господарства через реалізацію програм благоустрою та житлово-комунальних послуг.

Завдяки можливості вирішення локальних питань на місцевому рівні забезпечується швидша та гнучкіша реакція на проблеми, що з'являються, та вищий рівень задоволення потреб мешканців.

Конституційно закріплене місцеве самоврядування дозволяє органам влади бути ближчими до громади, що сприяє підвищенню якості ухвалення рішень. Це досягається завдяки, скороченню бюрократичних процедур, контролю з боку громади, прозорості у прийнятті рішень: публікація планів і рішень органів місцевої влади та участь громадян у засіданнях сприяє підвищенню відкритості влади.

Місцеве самоврядування, закріплене Конституцією України, є важливим інструментом для забезпечення участі громад у процесах управління. Воно дозволяє вирішувати питання місцевого значення більш ефективно, з урахуванням специфічних потреб громад та сприяє економічному і соціальному розвитку регіонів. Ефективність місцевого самоврядування безпосередньо впливає на якість життя громадян та зміцнює демократичні засади державного управління.

3.2. Законодавча база місцевого самоврядування

Аналізуючи основні положення Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", його структура та ключові аспекти можна визначити що він є одним з головних нормативних актів, що регулюють діяльність місцевих органів влади та забезпечують виконання прав територіальних громад на самоврядування.

Структура Закону: Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" складається з преамбули, 11 розділів і понад 80 статей. Основна структура закону виглядає наступним чином:

- Розділ I. Загальні положення — визначає основні поняття, принципи, та правовий статус місцевого самоврядування.
- Розділ II. Територіальні громади — описує права і обов'язки територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.
- Розділ III. Органи та посадові особи місцевого самоврядування — регламентує склад, порядок формування та діяльність місцевих рад і виконавчих органів.
- Розділ IV. Повноваження місцевого самоврядування — визначає основні функції і права органів місцевого самоврядування.
- Розділ V. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування — описує ресурси, якими володіють органи місцевого самоврядування.
- Розділ VI. Гарантії місцевого самоврядування — встановлює гарантії незалежності та відповідальності.
- Розділи VII–XI — стосуються питань правової допомоги, взаємодії з державними органами та відповідальності за порушення законодавства.

Закон закріплює основні принципи діяльності місцевого самоврядування в Україні. Серед них:

- Принцип автономії та незалежності — місцеві органи самоврядування мають право на самостійність у прийнятті рішень у межах своїх повноважень;
- Демократичний характер управління — закон забезпечує участь громадян у процесі управління через обрання депутатів місцевих рад і проведення місцевих референдумів;
- Підзвітність та відповідальність — органи місцевого самоврядування є підзвітними громаді та зобов'язані звітувати про свою діяльність.

Серед ключових аспектів закону варто виділити наступні: компетенція органів місцевого самоврядування: закон визначає обсяг повноважень у різних сферах, таких як бюджетне планування, управління комунальним майном,

організація місцевих програм соціального захисту та економічного розвитку. Організаційна структура: закон передбачає розподіл повноважень між місцевими радами (як представницькими органами) та їх виконавчими комітетами. Це дозволяє забезпечувати ефективне управління і реалізацію політики на місцевому рівні, взаємодія з державними органами: описується, як місцеві органи взаємодіють з центральними органами виконавчої влади, що дозволяє створити систему співпраці для вирішення загальнодержавних та регіональних проблем, матеріальна та фінансова основа: до матеріальної основи відноситься комунальне майно, земля та інші активи, що перебувають у власності територіальних громад. Фінансова основа формується за рахунок місцевих податків, зборів та міжбюджетних трансфертів.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" є базовим документом, який регулює функціонування місцевих органів влади. Він забезпечує стабільну правову основу для реалізації демократичних принципів управління, надає можливість громадам брати активну участь у прийнятті рішень та впливати на розвиток своїх територій.

Зосередимо нашу увагу на аналізі двох важливих законів, які мають велике значення для функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні: а саме, Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" та Закону України "Про добровільне об’єднання територіальних громад". Їх положення є важливими для розуміння основних принципів роботи органів місцевого самоврядування та процесів децентралізації.

Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" регулює правові засади, принципи і порядок здійснення служби в місцевих органах, встановлює статус службовців і визначає їх права та обов’язки. Його основні положення визначають:

- Правовий статус службовців: Закон визначає службовців органів місцевого самоврядування як осіб, які виконують завдання та функції, пов’язані з підготовкою та прийняттям управлінських рішень, що стосуються громад;

- Принципи служби: Основними принципами є законність, професіоналізм, відкритість, підзвітність громаді та дотримання етичних норм;
- Кваліфікаційні вимоги: Визначаються вимоги до освіти, професійного досвіду та інших компетенцій службовців.
- Права та обов’язки: Службовці мають право на соціальні гарантії, оплату праці, професійний розвиток і захист у випадках порушення їхніх прав. Водночас вони зобов'язані забезпечувати якісне виконання своїх обов'язків та дотримуватися норм етики.
- Процедури призначення та звільнення: Закон описує порядок набору на службу, включаючи конкурсний відбір, а також процедури звільнення та підстави для цього.

Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" забезпечує правову основу для функціонування служби в органах місцевого самоврядування, сприяє підвищенню ефективності роботи цих органів і забезпечує відповідальність та підзвітність службовців перед громадою.

Закон України "Про добровільне об’єднання територіальних громад" регулює процеси об'єднання територіальних громад з метою створення більш спроможних та ефективних адміністративних одиниць. Це частина децентралізаційної реформи, яка сприяє покращенню управління та розвитку територій. Основні положення закону - закон передбачає порядок, за яким громади можуть об'єднуватися, що включає підготовку проектів, проведення громадських слухань та ухвалення рішення про об’єднання. Основна мета полягає у створенні економічно спроможних громад, які здатні ефективніше розпоряджатися ресурсами, забезпечувати якісні послуги для населення та розвивати місцеву інфраструктуру.

Після завершення процедури об'єднання новостворена громада набуває статусу адміністративно-територіальної одиниці з власними органами самоврядування.

Закон передбачає механізми підтримки з боку держави, зокрема фінансову допомогу та інші заходи, спрямовані на стимулювання процесів об'єднання.

Закон України "Про добровільне об’єднання територіальних громад" має вирішальне значення для децентралізаційної реформи в Україні. Він надає територіальним громадам більше повноважень та ресурсів, що сприяє підвищенню їхньої економічної спроможності та якості наданих послуг. Цей процес дозволяє громадам діяти більш незалежно, розподіляючи ресурси відповідно до власних потреб і пріоритетів.

Закони "Про службу в органах місцевого самоврядування" та "Про добровільне об’єднання територіальних громад" взаємодіють у процесах децентралізації, створюючи комплексний підхід до розвитку місцевого самоврядування. Перший закон забезпечує підготовку кваліфікованих кадрів, здатних реалізовувати повноваження на місцевому рівні, тоді як другий надає можливість створювати спроможні громади, де ці кадри можуть ефективно працювати. Вказані Закони є ключовими елементами законодавчої бази, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування та забезпечує процеси децентралізації. Їх виконання сприяє зміцненню місцевої демократії, підвищенню якості управління та розвитку регіонів України.

Крім національного законодавства Україна, також зобов’язалась дотримуватись міжнародні правові стандарти - міжнародні конвенції та угоди, що впливають на законодавство про місцеве самоврядування (Європейська хартія місцевого самоврядування).

Європейська хартія місцевого самоврядування — основний міжнародний документ, що закріплює принципи та норми демократичного управління на місцевому рівні. Цей документ став важливим орієнтиром для розвитку законодавства у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Міжнародні правові стандарти формують правову базу, яка сприяє розвитку демократичних інститутів у різних країнах. Вони забезпечують орієнтири, що підтримують реформування національних законодавств та інтеграцію найкращих практик у сферу місцевого самоврядування. Впровадження міжнародних норм дозволяє країнам підвищити якість

управління, посилити підзвітність органів влади та забезпечити більш активну участь громадян у процесах прийняття рішень.

Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи в 1985 році, є головним міжнародним документом, що визначає права і обов'язки місцевих органів влади. Україна ратифікувала цю хартію у 1997 році, що стало важливим кроком у процесі адаптації її законодавства до європейських стандартів.

Основні положення Хартії:

- Автономія місцевого самоврядування - хартія проголошує право місцевих органів самоврядування на управління значною частиною державних справ в межах своєї компетенції. Це забезпечує незалежність у прийнятті рішень, що стосуються місцевих потреб;
- Демократичне управління - органи місцевого самоврядування повинні формуватися шляхом вільних і чесних виборів, що гарантує легітимність їхньої діяльності;
- Фінансова незалежність - місцеві органи повинні мати достатні фінансові ресурси для виконання своїх функцій, і ці ресурси мають надходити з місцевих податків та інших джерел, якими вони можуть розпоряджатися незалежно;
- Правова основа діяльності - всі рішення та дії місцевих органів повинні здійснюватися в межах закону, що сприяє прозорості та підзвітності перед громадянами.

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування стала основою для проведення низки реформ у сфері місцевого управління в Україні, а саме зміцнення автономії місцевих громад, відповідно до Хартії, Україна впровадила законодавчі зміни, що розширили повноваження територіальних громад та забезпечили їм право самостійно вирішувати питання місцевого значення. Фінансова децентралізація полягає в том, що удосконалення системи місцевих бюджетів забезпечило громадам більше фінансових ресурсів для реалізації

програм розвитку. Це підвищило спроможність місцевих органів управляти своїми ресурсами та інфраструктурою.

Хартія стимулювала прийняття законодавства, що підвищує підзвітність місцевих органів влади перед громадою та державою. В Україні було введено практики громадських слухань, відкритих звітів і доступу до інформації.

Крім Європейської хартії, на законодавство України впливають інші міжнародні документи:

- Хартія основних принципів місцевого самоврядування ООН, яка підтверджує права громад на участь у місцевому управлінні та закликає до підтримки демократичних практик;
- Угоди про асоціацію з ЄС, що передбачають адаптацію норм місцевого управління до стандартів Європейського Союзу.

Незважаючи на досягнуті успіхи, процес впровадження міжнародних стандартів в українське законодавство стикається з викликами. Це включає потребу у підвищенні кваліфікації службовців, забезпеченні належного фінансування та підтримці громад у прийнятті рішень.

Міжнародні правові стандарти, особливо Європейська хартія місцевого самоврядування, відіграють важливу роль у розвитку законодавства України про місцеве самоврядування. Вони сприяють зміцненню демократичних інститутів, підвищують ефективність управління та забезпечують більше можливостей для участі громадян у місцевому управлінні. Подальша інтеграція цих стандартів є ключем до стійкого розвитку місцевих громад та підвищення якості державного управління.

3.3 Повноваження та обов’язки органів місцевого самоврядування

Структура та функції органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема система місцевих рад, виконавчих органів та ролі посадових осіб. Це є ключовим елементом у розумінні основ управління на місцевому рівні, що має важливе значення для ефективного управління територіями та забезпечення прав громад.

Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" є основою для діяльності органів місцевого самоврядування:

- Стаття 7 Конституції України закріплює принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування; Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення;

- Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" конкретизує ці положення та описує структуру і функції органів місцевого самоврядування.

Місцеві ради є представницькими органами, які обираються громадами для управління місцевими справами.

- Стаття 141 Конституції України встановлює, що органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів;

- Стаття 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" описує основні повноваження місцевих рад, включаючи ухвалення бюджету, затвердження програм соціально-економічного розвитку та контроль за їх виконанням.

Виконавчі органи створюються місцевими радами для реалізації їх рішень та виконання функцій управління.

- Стаття 140 Конституції України та стаття 11 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" описують порядок створення виконавчих органів та їх підпорядкованість місцевій раді;

- Стаття 52 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" конкретизує повноваження виконавчих комітетів місцевих рад, до яких належать організація управління майном, контроль за виконанням місцевих програм та інші функції.

Посадові особи є важливим елементом місцевого самоврядування та відповідають за виконання завдань і функцій місцевих органів влади, а саме:

- Стаття 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування;

- Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" регулює права та обов'язки службовців, процедури призначення та звільнення;
- Стаття 10 цього закону містить перелік обов'язків посадових осіб, таких як забезпечення виконання рішень ради та захист прав громадян.

Голова ради, як визначено у статті 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", є виконавчим керівником ради, головує на її засіданнях та підписує її рішення.

Місцеві ради та їх виконавчі органи працюють у тісному зв'язку для забезпечення потреб громади та виконання її рішень. Вимоги статті 38 Конституції України закріплює право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що включає можливість обрання посадових осіб та участі в громадських слуханнях, а статті 5 і 28 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" описують основи співпраці та підзвітності між виконавчими органами та радами.

Органи місцевого самоврядування в Україні мають добре структуровану систему, яка визначається Конституцією та законами, такими як "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про службу в органах місцевого самоврядування". Ці нормативно-правові акти забезпечують ефективне функціонування органів місцевої влади, їх підзвітність перед громадою та сприяють розвитку демократичних інститутів.

Вивчення компетенції органів місцевої влади є важливим для розуміння принципів і механізмів функціонування місцевого самоврядування в Україні. Розглянемо їхні повноваження у ключових сферах: бюджету, економічного планування, соціальних послуг та інфраструктури. Додатково наведемо посилання на Конституцію та закони України, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють ці питання.

Основи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Стаття 140 Конституції України встановлює, що місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати

питання місцевого значення, а стаття 143 визначає, що органи місцевого самоврядування здійснюють управління місцевими бюджетами, управління майном комунальної власності, забезпечують соціальні послуги та інфраструктуру. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", в свою чергу регулює повноваження місцевих органів, забезпечуючи їм юридичну основу для ефективного функціонування.

Управління місцевими бюджетами є однією з основних функцій органів місцевої влади. Місцеві органи самоврядування мають право формувати, затверджувати та контролювати виконання місцевих бюджетів. Стаття 26 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає, що місцеві ради затверджують місцеві бюджети та звітують про їх виконання. А Бюджетний кодекс України визначає механізми формування, виконання та контролю місцевих бюджетів. Згідно зі статтями цього кодексу, органи місцевої влади мають право на планування надходжень і витрат, розподіл коштів для фінансування місцевих програм.

Основними завданнями у сфері бюджету є планування і затвердження доходів і витрат на основі прогнозів економічного розвитку, фінансування місцевих програм, включаючи соціальні проекти та інфраструктурні ініціативи, а також контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

Економічне планування є важливим аспектом діяльності місцевих органів самоврядування, яке передбачає розробку програм розвитку регіонів, що відповідно до статті 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", регулюються повноваження місцевих рад щодо затвердження програм соціально-економічного розвитку, а також закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" визначає порядок розробки таких програм та їх реалізації.

Функції у сфері економічного планування включають: створення стратегічних планів розвитку регіону на коротко- та довгострокові періоди, залучення інвестицій та створення сприятливих умов для підприємницької

діяльності, впровадження ініціатив з покращення економічного клімату та підвищення конкурентоспроможності регіону.

Органи місцевої влади відповідають за забезпечення соціальних послуг для населення. Це має включати підтримку уразливих категорій громадян, надання соціальної допомоги та реалізацію програм захисту, що передбачено статтею 34 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" та встановлює компетенцію місцевих органів щодо надання соціальних послуг та забезпечення соціального захисту, а також Закон України "Про соціальні послуги" визначає порядок та стандарти надання соціальних послуг.

Функції у сфері соціальних послуг передбачають забезпечення доступу до послуг охорони здоров’я, освіти, соціальної підтримки, організацію та фінансування програм соціального захисту, підтримку громадян похилого віку, осіб з інвалідністю та інших категорій, що потребують допомоги.

Інфраструктурні повноваження органів місцевого самоврядування включають розвиток і підтримку комунального господарства, будівництво і обслуговування доріг, забезпечення електро- та водопостачання, а саме Стаття 30 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає повноваження у сфері житлово-комунального господарства, а Закон України "Про благоустрій населених пунктів" регламентує організацію благоустрою та розвиток місцевої інфраструктури.

Функції у сфері інфраструктури включає в себе підтримку та розвиток дорожньої та транспортної інфраструктури, організацію благоустрою територій, забезпечення санітарного та екологічного контролю, реалізацію проектів модернізації комунальних мереж та забезпеченню доступу до основних послуг.

Компетенція органів місцевої влади в Україні охоплює важливі сфери управління: бюджет, економічне планування, соціальні послуги та інфраструктуру. Нормативно-правова база, яка включає Конституцію, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" та інші закони, створює міцну основу для реалізації цих повноважень. Виконання цих функцій забезпечує сталий

розвиток територіальних громад, підвищує якість послуг та рівень життя населення.

Розуміння відповідальності органів місцевого самоврядування є важливим аспектом для ефективного управління на місцевому рівні. Ця відповідальність забезпечує прозорість і підзвітність діяльності місцевої влади перед громадою та державою. Розглянемо юридичні аспекти відповідальності органів місцевого самоврядування, посилаючись на Конституцію України, закони та інші нормативно-правові акти.

Основою для визначення відповідальності органів місцевого самоврядування є стаття 19 Конституції України, яка закріплює, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Стаття 76 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлює, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед громадою, державою, юридичними та фізичними особами.

Органи місцевого самоврядування можуть нести різні види відповідальності залежно від характеру порушень і правових наслідків:

- Політична відповідальність - місцеві ради та їхні посадові особи підзвітні громаді, яка обирає їх на виборах. Це означає, що неефективна робота або неприйнятні рішення можуть призвести до втрати підтримки під час наступних виборів або до відкликання депутатів громадою відповідно до законодавства;
- Адміністративна відповідальність - посадові особи місцевого самоврядування можуть нести відповідальність за адміністративні правопорушення. А саме, Кодекс України про адміністративні правопорушення визначає санкції за неналежне виконання службових обов'язків;
- Цивільно-правова відповідальність - якщо дії або бездіяльність органів місцевого самоврядування спричинили шкоду фізичним або юридичним особам, можливі цивільно-правові позови. Цивільний кодекс України (стаття

1172) регулює відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями або діями органів місцевого самоврядування;

- Кримінальна відповідальність. Посадові особи можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності у випадках корупції, зловживання службовим становищем або інших злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України.

Органи місцевого самоврядування приймають рішення у межах своїх повноважень, що закріплено статтею 144 Конституції України. У разі порушення законності такі рішення можуть бути оскаржені або скасовані в судовому порядку. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (стаття 71) передбачає, що акти органів місцевого самоврядування, які суперечать Конституції або законам України, можуть бути скасовані відповідним органом влади або судом. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" встановлює, що рішення, які порушують права суб’єктів підприємницької діяльності, можуть бути визнані недійсними.

Виконання функцій органами місцевого самоврядування передбачає надання послуг населенню, управління комунальним майном та забезпечення соціальних програм. Відповідальність за невиконання або неналежне виконання функцій передбачена статтею 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", що зобов’язує голову ради звітувати про виконання рішень та інших актів місцевої ради та статтею 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", що регулює контроль за виконанням функцій та прийнятих рішень виконавчими органами ради.

Державний контроль також здійснюється через спеціалізовані органи, такі як Державна аудиторська служба, яка перевіряє законність і доцільність використання коштів місцевих бюджетів.

Для забезпечення належного виконання повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування передбачено низку механізмів, а саме місцеві референдуми та громадські слухання, як інструменти контролю з боку громади, регламентуються Законом "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

Антикорупційні заходи регулюються Законом України "Про запобігання корупції", який передбачає відповідальність за корупційні правопорушення серед посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідальність органів місцевого самоврядування є важливим елементом для забезпечення ефективного управління, прозорості та законності діяльності. Юридичні аспекти відповідальності регулюються Конституцією України, законами, такими як "Про місцеве самоврядування в Україні", та іншими нормативно-правовими актами. Вони встановлюють механізми підзвітності органів влади перед громадою та державою, створюючи основу для довіри та підтримки з боку громадян.

3.4. Проблеми та перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування

Одна із важливих тем у сфері публічного управління — проблеми правозастосування у контексті розвитку нормативно-правового забезпечення. Ефективність правової системи залежить не лише від якості прийнятих законів, але й від того, як вони реалізуються на практиці.

Необхідно зосередити увагу на головних викликах, з якими стикаються органи влади та громади під час правозастосування, та можливі шляхи їх вирішення і перспективи розвитку.

Правозастосування — це процес реалізації нормативно-правових актів шляхом прийняття індивідуальних актів чи здійснення дій, що забезпечують виконання законів та підзаконних актів. Воно є важливим етапом, який забезпечує перетворення абстрактних правових норм у конкретні дії, що впливають на суспільне життя.

Значення правозастосування:

- Забезпечення дотримання законності та правопорядку;
- Реалізація прав та інтересів громадян;

- Підвищення довіри до влади через ефективну реалізацію прийнятих законів.

Попри наявність сучасної нормативно-правової бази, у процесі правозастосування виникає низка проблем, які ускладнюють ефективне функціонування органів публічного управління та впливають на якість надання послуг.

Найбільш розповсюджені явища, які вказують на недосконаліть законодавчої бази є колізії та протиріччя - у багатьох випадках закони містять суперечливі положення або відсилають до підзаконних актів, які або не прийняті, або мають неясне формулювання. Це ускладнює виконання законів і призводить до різного тлумачення. Неповнота нормативно-правової бази - Деякі питання місцевого самоврядування або державного управління не врегульовані чітко, що призводить до правових "прогалин".

Крім того на рівні посадових осіб та органів влади заважають ефективному впровадженню законодавчої бази відсутність єдиного підходу до правозастосування регуляторні бар’єри, які проявляються в різниці у практиці правозастосування між різними регіонами та органами влади. Це зумовлює нерівність у доступі до послуг та створює перешкоди для підприємницької діяльності. Крім цього бюрократичні процедури, що додають складність і тривалість адміністративних процедур ускладнюють виконання законів та знижує ефективність правозастосування.

Та вже на виконавчому рівні навіть саму досконалу законодавчу базу нівелює низький рівень правової культури та професійної підготовки, що витікає з проблемами при підготовці кадрів - деякі посадові особи не мають достатньої кваліфікації для грамотного застосування законів. Це може призвести до помилок у прийнятті рішень або невиконання законодавчих вимог, та відсутність постійного навчання, а саме недостатня кількість програм підвищення кваліфікації для працівників органів місцевого самоврядування.

Найбільш загрозливий та руйнівний для усіх сфер життя, на думку як мешканців України так і міжнародних спостерігачів, є вплив корупції на

правозастосування.: У деяких випадках посадові особи створюють складні корупційні схеми та свідомо порушують законодавство заради особистої вигоди, що підриває довіру до органів влади. Цим випадкам дозволяє існувати неефективний контроль, а саме належний моніторинг та відповідальність за правопорушення часто не застосовуються, що посилює проблему.

Для покращення правозастосування в Україні необхідно вжити низку заходів, які сприятимуть вирішенню зазначених проблем, а саме удосконалення нормативно-правової бази, яке полягає в розробці та впровадження чітких норм, прийнятті законів і підзаконних актів, що усувають колізії та конкретизують права і обов'язки посадових осіб, уніфікація та гармонізація законодавства, а саме спрощення правової бази та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів.

Для підвищення рівня правової освіти та кваліфікації кадрів необхідно активно впроваджувати навчання та тренінги. Організація регулярних навчальних заходів для посадових осіб, спрямованих на підвищення їхньої правової грамотності та ефективності застосування законів.

Впровадження сучасних технологій та використання цифрових платформ забезпечить доступ до актуальної інформації та навчання.

З метою підсилення контролю за виконанням законів та запобігання корупції, мають бути розширені повноваження контролюючих органів та підвищена відповідальність посадовців за неналежне виконання законодавчих норм, крім цього активніше використовуватись спеціалізовані програми та перевірки для виявлення і запобігання корупції серед посадових осіб.

Проблеми правозастосування в Україні значною мірою впливають на ефективність реалізації законів та підзаконних актів, що, у свою чергу, позначається на довірі громадян до органів місцевого самоврядування та державної влади. Перспективи розвитку полягають у вдосконаленні нормативно-правової бази, підвищенні кваліфікації кадрів, боротьбі з корупцією та впровадженні найкращих міжнародних практик. Вирішення цих проблем

сприятиме підвищенню ефективності правозастосування та покращенню управління на місцевому рівні.

Розглянемо сучасні тенденції реформування нормативно-правового забезпечення в Україні, особливо у сфері публічного управління та місцевого самоврядування. Реформування правової системи має на меті підвищення ефективності управління, забезпечення прозорості та вдосконалення процедур.

Нормативно-правове забезпечення є основою функціонування держави, її інститутів та органів місцевого самоврядування. Застарілі норми, недосконаліть законодавчої бази та розбіжності між законами часто ускладнюють процеси прийняття рішень та управління на всіх рівнях. Тому реформування нормативно-правової бази є критично важливим для покращення управління та реалізації прав громадян.

Сучасні реформи нормативно-правового забезпечення орієнтовані на комплексний підхід до вдосконалення законодавства, з акцентом на адаптацію до міжнародних стандартів та технологічний прогрес.

Одна з ключових тенденцій реформування — це децентралізація влади. Мета цієї реформи полягає у передачі частини повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування. Вона сприяє підвищенню ефективності управління шляхом наближення ухвалення рішень до громадян та забезпечення більш гнучкої реакції на місцеві потреби. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" є основою для формування нових адміністративно-територіальних одиниць. Розширення повноважень громад супроводжується розвитком фінансової децентралізації, що дозволяє місцевим органам самостійно розпоряджатися бюджетами.

Важливим напрямком реформ є приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних та європейських стандартів. Це стосується таких документів, як:

- Європейська хартія місцевого самоврядування, яка встановлює основні принципи автономії місцевих органів;

- Угоди про асоціацію з ЄС, що передбачають виконання зобов'язань щодо адаптації законодавства у сфері публічного управління та прав людини.

Зменшення бюрократичних бар'єрів є ще однією тенденцією у реформуванні правового забезпечення. Мета цієї реформи — спрощення процесів надання адміністративних послуг, що сприяє покращенню взаємодії громадян з органами влади. Закон України "Про адміністративні послуги" передбачає модернізацію та електронізацію процесу надання послуг. Впровадження єдиних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) дозволяє значно зменшити кількість процедур і скоротити час їхнього виконання.

Законодавчі ініціативи спрямовані на підвищення прозорості та запобігання корупції у публічному управлінні. Це включає:

- Закон України "Про запобігання корупції", який встановлює механізми контролю за доходами і витратами посадових осіб та передбачає відповідальність за корупційні діяння.

- Посилення ролі електронних систем декларування для забезпечення прозорості діяльності посадових осіб.

Реформування нормативно-правової бази стикається з низкою викликів, а саме:

- Супротив змінам: Складнощі виникають через протидію з боку деяких груп впливу, які зацікавлені у збереженні статус-кво;

- Недостатня координація: Інколи реформи проводяться фрагментарно, без належної координації між різними гілками влади, що може призводити до конфліктів законодавчих актів;

- Низький рівень фінансової та кадрової забезпеченості: Недостатнє фінансування та відсутність кваліфікованих кадрів уповільнюють імплементацію реформ.

Розвиток нормативно-правового забезпечення має бути спрямований на посилення децентралізаційних процесів сприятиме більшій автономії регіонів та збільшенню їхньої спроможності вирішувати місцеві питання, впровадження

технологій у процеси правозастосування, такі як системи електронного урядування, сприятиме автоматизації процедур, скороченню часу на виконання адміністративних функцій та підвищенню прозорості. До того ж організація навчальних програм для працівників органів влади та громадян сприятиме кращому розумінню законодавства та ефективнішому його застосуванню.

Сучасні тенденції реформування нормативно-правового забезпечення в Україні спрямовані на підвищення ефективності управління, адаптацію до міжнародних стандартів та зменшення корупційних ризиків. Незважаючи на виклики, перспективи розвитку пов'язані з подальшою децентралізацією, інтеграцією цифрових технологій та підвищенням правової культури. Успішна реалізація цих реформ забезпечить сталий розвиток і підвищення якості управлінських процесів.

3.5. Практичні кроки для розвитку нормативно-правового забезпечення

Для подолання викликів та успішної реалізації перспектив розвитку необхідно розробити довгострокові стратегії, а саме планування реформ на основі стратегічних документів, що враховують сучасні тенденції та можливі ризики. Розробка довгострокових стратегій є ключовим інструментом для успішного розвитку нормативно-правового забезпечення, оскільки вона дозволяє врахувати як поточні потреби суспільства, так і прогнозувати виклики майбутнього. Стратегічне планування має включати чітке бачення цілей, етапів їх досягнення та інструментів, необхідних для реалізації.

Розробка стратегії нормативно-правового забезпечення повинна складатися з таких основних етапів:

- Аналіз поточного стану нормативно-правового забезпечення;
- Формулювання стратегічного бачення;
- Розробка заходів для досягнення цілей;
- Визначення пріоритетів та розподіл ресурсів;

- Встановлення пріоритетних сфер (наприклад, соціальний захист, антикорупційні заходи, місцеве самоврядування) для концентрації ресурсів;
- Моніторинг і коригування стратегії.

Для забезпечення ефективності довгострокової стратегії необхідно врахувати такі напрями, як цифровізація правової системи, що може включати в себе впровадження електронних систем для реєстрації, зберігання та пошуку нормативно-правових актів, Автоматизацію процесів підготовки та ухвалення нормативних документів.

Виходячи із задекларованого у законодавчих актах України шляху, направленого на як можливо швидший вступ країни до ЕС, необхідна гармонізація із міжнародними стандартами та використання рекомендацій міжнародних організацій, Ради Європи та Європейського Союзу, забезпечення відповідності нормативно-правової бази принципам і стандартам, закладеним у міжнародних договорах.

Для зміцнення інституційної спроможності органів влади треба забезпечити органи влади необхідними ресурсами та підготовка фахівців, здатних реалізувати завдання стратегії, а також розробити програми для підвищення кваліфікації службовців у сфері правозастосування. Посилення антикорупційних заходів вимагатиме інтеграцію антикорупційних програм до стратегії та розробку механізмів прозорого контролю за виконанням нормативних актів.

Розробка довгострокових стратегій нормативно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування дозволяє забезпечити стабільність правового поля, прогнозованість управлінських рішень, комплексний підхід до вирішення проблем та підвищення міжнародного авторитету держави.

Розробка довгострокових стратегій є основним інструментом для забезпечення сталого розвитку нормативно-правового забезпечення. Вона дозволяє врахувати потреби суспільства, передбачити майбутні виклики та створити основу для ефективного управління. Впровадження таких стратегій із

залученням сучасних технологій, міжнародного досвіду та громадськості є шляхом до створення правової системи, що відповідає потребам часу.

Одним із важливих чинників успішного розвитку нормативно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування є активне залучення громадянського суспільства. Це передбачає участь громадян, громадських організацій, експертів, підприємств та інших зацікавлених сторін у процесі розробки, ухвалення та реалізації нормативно-правових актів. Важливість такої участі зумовлена необхідністю врахування інтересів громади та забезпечення прозорості і підзвітності діяльності органів місцевого самоврядування.

Громадянське суспільство є ключовим партнером у реформуванні та вдосконаленні правової бази. Його участь сприяє, підвищенню якості нормативно-правових актів, громадські організації та експерти можуть надати професійний аналіз і рекомендації, прозорості процесів ухвалення рішень та Адаптації законодавства до потреб громади, що включає врахування інтересів різних соціальних груп забезпечує більш ефективне розв’язання місцевих проблем.

Залучення громадянського суспільства до процесів нормативно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування дозволяє вирішити низку ключових проблем:

- Подолання розриву між владою та громадою - Органи місцевого самоврядування можуть бути відірваними від реальних потреб громади через недостатній зворотний зв'язок. Участь громадян дозволяє владі отримувати актуальну інформацію про проблеми, які потребують вирішення, та коригувати свої пріоритети.

- Зменшення ризиків корупції - Прозорі обговорення проектів нормативно-правових актів із залученням громадськості унеможливлюють ухвалення рішень в інтересах окремих груп чи осіб. Відкритість зменшує корупційні ризики та підвищує довіру до влади.

- Врахування інтересів усіх соціальних груп - Громадські організації представляють різні верстви населення, включаючи вразливі групи, які часто

залишаються поза увагою. Їхній голос забезпечує більш збалансоване законодавство, орієнтоване на всебічний розвиток громади.

- Підвищення рівня правової культури Участь громадськості в нормотворчих процесах сприяє підвищенню рівня обізнаності громадян щодо законодавства, їхніх прав та обов'язків. Це формує правову культуру та відповідальність громадян за життя громади.

Ефективне залучення громадянського суспільства можливе через низку механізмів:

Громадські слухання Громадські слухання забезпечують платформу для обговорення проектів нормативно-правових актів із залученням представників громадянського суспільства, експертів та зацікавлених сторін. Це дозволяє отримати конструктивні пропозиції та уникнути можливих конфліктів.

Електронні консультації Сучасні технології надають можливість проводити електронні консультації з громадянами через онлайн-платформи. Це дозволяє залучати ширшу аудиторію, включаючи тих, хто фізично не може брати участь у громадських слуханнях.

Створення консультативно-дорадчих органів Громадські ради або робочі групи при органах місцевого самоврядування можуть брати участь у розробці нормативно-правових актів та стежити за їх виконанням. Це дозволяє інституціалізувати участь громадянського суспільства у процесах управління.

Механізми громадського контролю включають в себе громадський контроль, шо забезпечує оцінку ефективності виконання нормативно-правових актів. Наприклад, громадські моніторингові групи можуть аналізувати дотримання законодавства у сфері соціального захисту, інфраструктури чи благоустрою.

Залучення громадськості до процесів розвитку нормативно-правового забезпечення відкриває широкі перспективи, що включає формування інклюзивного законодавства та участь усіх зацікавлених сторін сприяє створенню нормативних актів, які враховують інтереси більшості громади, зміцнення довіри до органів влади. Відкрите обговорення та залучення

громадськості створюють відчуття справедливості та підзвітності влади перед громадянами.

Підвищення ефективності управління є наслідком врахування рекомендацій громадськості та дозволяє органам місцевого самоврядування приймати більш обґрунтовані та ефективні рішення.

Залучення громадянського суспільства до процесу розробки та реалізації нормативно-правового забезпечення є не лише важливим, але й необхідним для успішного реформування системи місцевого самоврядування. Це сприяє прозорості, підзвітності, врахуванню інтересів громади та підвищенню ефективності управлінських процесів. Завдяки таким підходам можна успішно подолати виклики, що виникають, та реалізувати перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення.

Перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення в Україні спрямовані на вдосконалення законодавства, підвищення якості управління та забезпечення прав громадян. Сучасні тенденції реформ включають децентралізацію, цифровізацію, гармонізацію з міжнародними стандартами та підвищення якості законодавчого процесу. Незважаючи на виклики, їх подолання можливе завдяки стратегічному підходу, залученню громадянського суспільства та міжнародного співробітництва.

Питання для самоконтролю:

1. Які основні конституційні засади місцевого самоврядування закріплені у Конституції та законодавстві України і яке їхнє значення для розвитку демократії?
2. Ключові принципи децентралізації влади що реалізуються в Україні, і як вони впливають на ефективність управління на місцях?
3. Які обов'язки та відповідальність покладаються на органи місцевого самоврядування згідно з законодавством? Наведіть приклади практичного застосування.

4. Роль міжнародних стандартів, які вплинули на розвиток місцевого самоврядування в Україні, зокрема Європейської хартії місцевого самоврядування?

5. Які основні виклики та перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування існують сьогодні в Україні, і якими шляхами вони можуть бути подолані?

Тестові завдання

1. Який принцип є основою децентралізації в Україні?

А. Централізоване управління

Б. Субсидіарність

В. Бюрократизація

Г. Контроль центрального уряду

2. Що визначає стаття 7 Конституції України?

А. Право громадян на самоврядування

Б. Визнання і гарантування місцевого самоврядування

В. Формування місцевих бюджетів

Г. Контроль за діяльністю органів влади

3. Який основний міжнародний документ регулює місцеве самоврядування?

А. Хартія основних принципів місцевого самоврядування ООН

Б. Декларація прав людини

В. Європейська соціальна хартія

Г. Європейська хартія місцевого самоврядування

4. Що належить до матеріальної основи місцевого самоврядування?

А. Податки центрального рівня

Б. Комунальне майно та доходи місцевих бюджетів

В. Ресурси міжнародних організацій

Г. Землі приватної власності

5. Який закон регулює правові засади служби в органах місцевого самоврядування?

А. Закон "Про державну службу"

Б. Закон "Про місцеві податки і збори"

В. Закон "Про службу в органах місцевого самоврядування"

Г. Закон "Про децентралізацію"

6. Що є метою децентралізації в Україні?

А. Зменшення кількості місцевих органів влади

Б. Передача повноважень і ресурсів громадам

В. Ліквідація обласних рад

Г. Формування єдиного бюджету

7. Що визначає стаття 140 Конституції України?

А. Розподіл центральної влади

Б. Право територіальних громад на самоврядування

В. Порядок формування місцевих рад

Г. Повноваження виконавчих комітетів

8. Який принцип закріплений у Європейській хартії місцевого самоврядування?

А. Бюрократизація влади

Б. Фінансова незалежність місцевих органів

В. Централізоване ухвалення рішень

Г. Підпорядкування місцевих рад центральному уряду

9. Яке основне завдання місцевого самоврядування?

А. Контроль за державними органами

Б. Задоволення потреб місцевих громад

В. Виконання завдань міжнародних організацій

Г. Управління загальнодержавними ресурсами

10. Хто є носієм права на місцеве самоврядування в Україні?

А. Верховна Рада

Б. Президент

В. Територіальні громади сіл, селищ і міст

Г. Обласні адміністрації

11. Які збори належать до місцевих податків і зборів?

А. Акцизний збір

Б. Збір за місця для паркування транспортних засобів

В. ПДВ

Г. Мито

12. Який документ визначає структуру місцевих органів влади?

А. Конституція України

Б. Бюджетний кодекс України

В. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні"

Г. Європейська хартія місцевого самоврядування

13. Що є однією з основних переваг децентралізації?

А. Зменшення фінансових ресурсів громад

Б. Залучення інвестицій та розвиток інфраструктури

В. Централізація повноважень

Г. Зниження відповідальності місцевих органів

14. Яке право гарантується статтею 38 Конституції України?

А. Право на судовий захист

Б. Право громадян брати участь у місцевому самоврядуванні

В. Право на безкоштовну освіту

Г. Право на працю

15. Що не належить до повноважень місцевих органів влади?

А. Управління комунальним майном

Б. Прийняття міжнародних договорів

В. Затвердження місцевих бюджетів

Г. Організація благоустрою територій

16. Який механізм дозволяє громадам контролювати рішення місцевих органів влади?

А. Підтримка центрального уряду

Б. Громадські слухання

В. Призначення керівників рад Кабінетом Міністрів

Г. Платформа електронного голосування

17. Яка стаття Конституції України визначає повноваження місцевих органів у сфері управління майном?

А. Стаття 10

Б. Стаття 38

В. Стаття 143

Г. Стаття 52

18. Що не входить до принципів діяльності місцевого самоврядування?

А. Підзвітність громаді

Б. Демократичний характер управління

В. Абсолютна незалежність від законодавства

Г. Автономія у прийнятті рішень

19. Яке завдання передбачає Закон "Про добровільне об’єднання територіальних громад"?

А. Ліквідація місцевих рад

Б. Створення економічно спроможних громад

В. Уніфікація місцевих бюджетів

Г. Встановлення нових податкових ставок

20. Що є основою фінансової децентралізації?

А. Передача державних бюджетів громадам

Б. Забезпечення місцевих органів власними фінансовими ресурсами

В. Використання коштів міжнародних фондів

Г. Контроль за всіма бюджетами центральною владою

Ситуаційна вправа (кейс):

Міська рада невеликого міста затвердила новий місцевий податок на нерухоме майно. Проте рішення викликало значний суспільний резонанс: громадяни стверджують, що податок надмірно високий і не відповідає потребам громади. Згодом підприємці міста заявили, що рішення не було оприлюднено вчасно, а громадські слухання щодо цього питання взагалі не проводилися. Деякі мешканці подали скаргу до адміністративного суду, вимагаючи визнати рішення незаконним.

Міська рада наполягає, що діяла в межах своїх повноважень, посилаючись на Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". Водночас місцевий голова заявив, що скарги громадян можуть вплинути на реалізацію інших важливих проектів, які фінансуватимуться з бюджету.

Завдання для студентів:

1. Визначте, чи відповідає рішення міської ради чинному законодавству.

2. Оцініть, чи були порушені принципи демократичного управління, підзвітності та прозорості.

3. Розробіть рекомендації для міської ради щодо врегулювання ситуації, враховуючи інтереси громади та законодавчі вимоги.

Правильний шлях вирішення:

1. **Аналіз законодавства:**

- Відповідно до статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", місцеві ради мають право встановлювати місцеві податки і збори.

- Стаття 143 Конституції України також закріплює це право за органами місцевого самоврядування.

- Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" передбачає обов’язкове проведення громадських слухань перед ухваленням таких рішень.

- Відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації", проекти рішень місцевих рад повинні бути оприлюднені завчасно.

2. **Оцінка порушень:**

- Якщо громадські слухання не проводилися, це є порушенням принципу підзвітності.

- Відсутність вчасного оприлюднення проекту рішення порушує Закон "Про доступ до публічної інформації".

- Необхідно перевірити, чи не перевищує новий податок встановлені законом межі (Податковий кодекс України).

3. **Рекомендації:**

- Міська рада повинна анулювати рішення про запровадження податку та ініціювати новий процес ухвалення із дотриманням процедури.

- Організувати громадські слухання, залучивши мешканців і підприємців до обговорення рівня податку та можливостей його зменшення.

- Оприлюднити проект нового рішення заздалегідь, щоб забезпечити прозорість та інформування громадян.
- Забезпечити юридичний супровід нового рішення для перевірки його відповідності законодавству.
- Визначити шляхи компенсації можливих втрат бюджету через затримку у впровадженні податку.

4. **Комунікація з громадою:**

- Провести роз’яснювальну роботу через місцеві медіа та соціальні мережі, пояснюючи, як кошти від податку будуть використані.
- Залучити представників громади до консультаційної ради, яка слідкуватиме за впровадженням податкових рішень у майбутньому.

Це рішення дозволить врегулювати конфлікт, відновити довіру громади до місцевої влади та уникнути подібних ситуацій у майбутньому.

ТЕМА 4. СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.

4.1. Поняття та правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування тобто так звана муніципальна служба – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, вона спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Державна політика у сфері служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямами:

1) правове регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування;

2) організація підготовки та підвищення рівня професійної компетентності виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування;

3) правовий та соціальний захист виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування.

Основними засадами організації діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є сукупність профільних нормативно-правових актів. Серед них головними є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» який було прийнято 7 червня 2001 року за № 2493-III, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 № 3077-IX, а також Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» 2002 року, Закон України «Про запобігання корупції» 2014 року, Кодекс законів про працю України 1971 року прийняття, Постанова Кабінету Міністрів України «Про

віднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад» 2001 року, Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» 2019 року.

Конституція України прийнята у далекому 1996 році затверджувала створення нашої держави як складної унітарної, де поряд з проявами унітарності визначалась й наявність автономної республіки Крим з своїм и органами управління. Постійне прагнення деяких регіонів до аналогічної автономії, та неможливість допущення федералізації нашої країни поставили перед Верховною радою питання, як надати більшість повноважень місцевій владі, що й було зроблено шляхом закріплення у 132 статті Конституції України того, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Цей постулат Конституції України заклав подальшій розвиток місцевого самоврядування в країні. Конституційні основи якого закладені XI розділі Конституції України який має відповідну назву «Місцеве самоврядування». Так за статтею 140 Конституції України: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Отже первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є відповідна територіальна громада. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

На розвиток постулатів Конституції України ще 21 травня 1997 року за N 280/97-ВР було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування». Саме цей закон визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. З моменту його прийняття до цього закону неодноразово вносились правки, та деякі його постулати навіть виносились на розсуд Конституційного суду України. За статтею 2 даного закону місцеве самоврядування в Україні визначається, не лише як гарантоване державою право, а й як реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Основні принципи місцевого самоврядування викладені у статті 4 даного закону де мовлене, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає загальну система місцевого самоврядування яка включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; органи самоорганізації населення.

Станом на початок 2025 року реформа законодавства України, що регулює службу в органах місцевого самоврядування, призупинена воєнним станом у країні. Так 02 травня 2023 № за 3077-IX Верховною радою України було прийнято новий Закон України «Про службу в органах місцевого

самоврядування». Цей закон було підписано Президентом України 18 липня 2023 року. Цей закон набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. Отже на початок 2025 року ще діє Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» який було прийнято 7 червня 2001 року за № 2493-III. У цьому законі розкриті конкретні питання служби в органах місцевого самоврядування в Україні, врегульовані правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначено загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Однак новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023року передбачає зміни, щодо:

- розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, із збереженням за ними конституційного права обиратися та гарантій передбачених виборчим законодавством;
- упорядкування проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування;
- опублікування оголошення про конкурс та результатів його проведення через Єдиний портал вакансій публічної служби;
- запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування;
- порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування;
- механізму кар'єрного просування службовців місцевого самоврядування;
- удосконалення кадрового резерву службовців місцевого самоврядування;
- встановлення рамки посадових окладів службовців місцевого самоврядування;

- встановлення дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування.

У новому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX буде прописано принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної служби в органах місцевого самоврядування, що працює в спільних інтересах територіальних громад, а також умови та порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Цей закон також буде регулювати відносини, що виникають у зв'язку із вступом громадян України на службу в органи місцевого самоврядування, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус службовців місцевого самоврядування, особливості служби виборних посадових осіб, а також особливості трудових відносин, що виникають у зв'язку із перебуванням осіб на патронатній службі в органах місцевого самоврядування. Дія цього Закону не буде поширюватися на:

1) депутатів місцевих рад, крім тих, які є посадовими особами місцевого самоврядування;

2) працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування;

3) працівників комунальних підприємств, установ або організацій, що засновані радою та належать до сфери її управління.

Серед основних принципів служби в органах місцевого самоврядування цим законом запроваджуються наступні:

1) верховенства права - забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

2) законності - обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) патріотизму - відданості та вірного служіння Українському народові;

4) служіння територіальним громадам - спрямованості діяльності на реалізацію та захист права територіальних громад на місцеве самоврядування, забезпечення їх законних інтересів, визначених Конституцією та законами України;

5) поєднання місцевих і державних інтересів - обов'язку під час здійснення повноважень враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері);

6) доброчесності - спрямованості дій на захист публічних інтересів та відмови від превалювання приватного інтересу під час здійснення повноважень;

7) ефективності - раціонального і результативного використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом;

8) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування - заборони всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;

9) професіоналізму - компетентного, об'єктивного і неупередженого виконання посадових обов'язків, постійного підвищення рівня професійної компетентності;

10) політичної неупередженості - недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

11) прозорості - інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування вільного доступу до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування в обсягах та порядку, визначених законом;

12) відкритості - залучення громадськості, у тому числі шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення,

прийняття та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування;

13) стабільності - призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, передбачених законом, незалежності персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників служби;

14) самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування - невтручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з управління службою в органах місцевого самоврядування;

15) відповідальності - персональної юридичної відповідальності за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків.

4.2. Поняття та правовий статус службовця в органах місцевого самоврядування.

Службовці органів місцевого самоврядування – це особи, які на професійній, постійній основі займають посади в органах місцевого самоврядування й наділені повноваженнями, що спрямовані на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Службовці органів місцевого самоврядування, виконуючи свої обов'язки, повинні мати чітке уявлення про свою діяльність та її соціальну значущість. Діяльність службовців органів місцевого самоврядування, зумовлюється певними мотивами і спрямована на досягнення певної мети. Мотив – це те, що спонукає державного службовця до праці, а мета – те, чого вона намагається досягти в результаті праці. При цьому особисті мотиви та цілі службовців органів місцевого самоврядування повинні збігатися з цілями (як поточними так й квартальними та довгостроковими), цінностями (яка є манера поведінки), місією (стосовно визначення для кого працюємо) та візією (загальносоціальною мрією) відповідного органу місцевого самоврядування як доброчесної організації.

Службовці органів місцевого самоврядування повинні мати відповідний вік, стан здоров'я, освіту та професійну підготовку, пройти у встановленому порядку конкурсний відбір або прийняті на посаду за іншою передбаченою законодавством процедурою. Загальні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади службовців органів місцевого самоврядування:

Вік, чоловіки та жінки на посадах службовців органів місцевого самоврядування можуть працювати до досягнення 65 років. При вирішенні питань про заміщення конкретних вакантних посад вік претендента слід оцінювати з урахуванням цілого ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників: рівня посади, виконуваних функцій, особистісних, професійних якостей претендентів тощо.

Стан здоров'я. Ненормований робочий день, підвищена напруженість та інтенсивність праці, недостатня рухливість у поєднанні з високою відповідальністю є чинниками, що реально загрожують здоров'ю службовців органів місцевого самоврядування. Ця обставина обумовлює наявність у претендентів хорошого фізичного і психічного здоров'я, фізичної підготовки, витривалості щодо стресових ситуацій.

Освіта. Для всіх без винятку посад службовців органів місцевого самоврядування обов'язковою є вища освіта відповідного професійного спрямування.

Володіння мовами. Право на службу в органах місцевого самоврядування мають повнолітні громадяни України, які володіють державною мовою.

У новому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX також додані такі вимоги до службовців органів місцевого самоврядування, як відсутність судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; відсутність позбавлення права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (відповідно до рішення суду); проходження спеціальної перевірки у випадках,

передбачених законом; відсутність заборони, встановленої Законом України «Про очищення влади»; відсутність громадянства (підданства) іншої держави; відсутність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб, конфлікту інтересів у випадках, передбачених законом.

Власне посади в органах місцевого самоврядування можна класифікувати залежно від шляхів їх заміщення на такі види:

- виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

За Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III в органах місцевого самоврядування встановлювалось **сім категорії посад:**

- перша категорія - посада Київського міського голови, голів обласних рад;
- друга категорія - посади міських (міст - обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради;
- третя категорія - посади перших заступників та заступників міських голів (міст - обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст - обласних центрів) рад, міських голів (міст обласного значення, крім міст - обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих апаратів обласних рад;
- четверта категорія - посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської міської рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного значення) рад, заступників міських (міст обласного значення) голів з питань

діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів, директорів, перших заступників, заступників директорів департаментів міських (міст обласного значення) рад, міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, посади заступників голів районних рад;

- п’ята категорія - посади керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської міської ради, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, старост;
- шоста категорія - посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у місті Києві рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад;
- сьома категорія - посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування за законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III також встановлювались такі ранги посадових осіб місцевого самоврядування:

- особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Однією з новацій закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 № 3077-IX є те, що ним передбачено лише три категорії посад, з відповідними підкатегоріями та лише дев'ять рангів.

Категорія I — посади: керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради; керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради; керуючого справами секретаріату (апарату) Київської міської ради; керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;

Категорія II — посади: керівників структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, їх заступників; керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших

виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників; керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників; керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київськоїміської ради, їх заступників;

Категорія ІІІ - посади головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів, інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій І і ІІ.

Підкатегорії посад службовців місцевого самоврядування:

- категорія І: І-1 - посади керуючих справами в органах місцевого самоврядування; І-2 - посади керівників виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права, їх заступників;
- категорія ІІ: ІІ-1 - посади керівників самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, секретаріату (апарату) Київської міської ради, виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права та їх заступників; ІІ-2 - посади керівників структурних підрозділів у складі самостійних структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради, секретаріату (апарату) Київської міської ради, виконавчого апарату районної, обласної ради, виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради із статусом юридичної особи публічного права та їх заступників;
- категорія ІІІ: ІІІ-1 - посади головних спеціалістів в органах місцевого самоврядування; ІІІ-2 - посади провідних спеціалістів в органах місцевого самоврядування; ІІІ-3 - посади спеціалістів в органах місцевого самоврядування.

За законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 № 3077-IX планується присвоювати наступні ранги:

1) службовцям місцевого самоврядування, які займають посади категорії I, - 1, 2, 3 ранг;

2) службовцям місцевого самоврядування, які займають посади категорії II, - 3, 4, 5, 6 ранг;

3) службовцям місцевого самоврядування, які займають посади категорії III , - 6, 7, 8, 9 ранг.

У новому Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначені наступні **права та обов'язки службовців органів місцевого самоврядування:**

1. Службовець місцевого самоврядування має право на (стаття 9 закону):

1) повагу до його особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, колег та інших осіб;

2) чітке визначення посадових обов'язків;

3) належні умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу;

5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

6) підвищення рівня професійної компетентності відповідно до потреб органу місцевого самоврядування;

7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності, результатів службової діяльності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

8) участь у діяльності професійних спілок, інших громадських об'єднань, крім випадків, передбачених законом;

9) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади, а також висновку щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

10) захист від незаконного переслідування з боку органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб

у разі повідомлення ним про факти порушення вимог цього або інших законів України;

11) отримання за письмовим запитом від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

12) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним служби;

13) вільний доступ до інформації про вакантні посади в органі місцевого самоврядування.

2. Службовець місцевого самоврядування зобов'язаний (стаття 10 закону):

1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) дотримуватися принципів служби в органах місцевого самоврядування та правил етичної поведінки;

3) не допускати порушення прав і свобод людини і громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України та символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей;

5) обов'язково використовувати під час виконання своїх посадових обов'язків державну мову, не допускати її приниження чи зневажання, навмисного спотворення державної мови в офіційних документах і текстах, протидіяти можливим спробам її публічного приниження чи зневажання;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;

8) виконувати рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розпорядження (накази) та доручення керівників, видані на

підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання корупції;

10) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності;

11) дотримуватися визначених законодавством вимог щодо збереження інформації з обмеженим доступом;

12) виконувати інші обов'язки, встановлені цим Законом та іншими законодавчими актами.

3. Службовець місцевого самоврядування не має права:

1) під час служби в органах місцевого самоврядування:

а) демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на авторитет органів місцевого самоврядування та держави;

б) вчиняти дії або бездіяльність, що становлять загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я, прав і свобод інших людей, інтересів відповідної територіальної громади;

2) бути членом політичної партії, якщо він займає посаду категорії I . На час служби в органах місцевого самоврядування на посаді категорії I особа зупиняє своє членство в політичній партії;

3) бути депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, якщо він працює в апараті (виконавчому апараті) цієї ради або в її виконавчому органі;

4) організовувати чи проводити передвиборну агітацію чи брати в ній участь під час служби в органах місцевого самоврядування, крім випадків його реєстрації кандидатом на пост Президента України, кандидатом у народні депутати України, кандидатом у депутати Верховної Ради Автономної

Республіки Крим, кандидатом у депутати місцевої ради або кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови;

5) залучати, використовуючи своє службове становище, службовців місцевого самоврядування, державних службовців, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

6) організовувати, проводити і брати участь в агітації з політичних мотивів, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень;

7) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Окрім загальних прав та обов'язків, посадова особа органів місцевого самоврядування має також права**,** які є похідними від завдань і функцій органу місцевого самоврядування, де вона працює. Ці права визначаються в посадових інструкціях. Зокрема посадовою інструкцією є документ, що видається з метою регламентації організаційно-правового статусу службовця, його конкретних завдань та обов'язків, прав, відповідальності, забезпечує умови для його ефективної роботи.

4.3. Вступ на службу в органи місцевого самоврядування.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Однак для набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування необхідною є наявність складного (комплексного) юридичного факту, тобто одразу декількох умов. Набуття правового статусу посадової особи місцевого самоврядування означає ухвалення (вступ) громадянина України на службу в органи місцевого

самоврядування, яка для цих посадових осіб постає як найбільш загальна організаційно-правова форма їх діяльності та реалізації свого посадового статусу.

Основною відмінністю нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX є те, що в ньому прямо наголошено: **«громадянин України призначається на посаду службовця місцевого самоврядування на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу».** Такий конкурс провадиться:

1) на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування;

2) на посаду тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування, за яким зберігається відповідна посада;

3) на посаду, з якої особу обрано/затверджено на виборну посаду;

4) на посаду, на якій службовець місцевого самоврядування припиняє службу в органі місцевого самоврядування

Порядок проведення конкурсу розробляється з урахуванням Типового порядку проведення конкурсу на зайняття посад службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Такий порядок визначає:

1) умови проведення конкурсу;

2) вимоги щодо оприлюднення оголошення про проведення конкурсу;

3) склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії;

4) порядок прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі;

5) порядок проведення тестування, співбесіди, інших видів оцінювання кандидатів на зайняття посад службовців місцевого самоврядування;

6) методи оцінювання кандидатів на зайняття посад службовців місцевого самоврядування;

7) спосіб взаємодії служби управління персоналом з кандидатами на зайняття посад службовців місцевого самоврядування;

8) форми заяви про участь у конкурсі, резюме та інших документів, що створюються під час проходження конкурсу.

Рішення про оголошення конкурсу приймає керівник відповідної служби в органах місцевого самоврядування. Таке оголошення разом з інформацією про проведення конкурсу повинно бути оприлюднено у офіційних джерелах інформації таких, як: Єдиний порталі вакансій публічної служби; офіційний веб-сайт відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради.

Після оголошення про відкриття конкурсу на заміщення посади службовця органу місцевого самоврядування надається відповідний строк подання документів для участі в конкурсі, який не може становити менше 10 та більше 30 календарних днів. Для участі у конкурсі кандидати на зайняття відповідних посад службовців місцевого самоврядування подають до конкурсної комісії заяву про участь у конкурсі та резюме встановленого зразка, у якому зазначається така інформація:

1) прізвище, власне ім’я, по батькові (за наявності), реквізити документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України;

2) наявність відповідного ступеня вищої освіти;

3) відомості про досвід/стаж роботи, стаж служби в органах місцевого самоврядування (за наявності), досвід роботи на відповідних посадах;

4) у разі проведення конкурсу на посаду категорії І - підтвердження подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Служба управління персоналом проводить перевірку інформації, поданої кандидатами на зайняття посади службовця місцевого самоврядування, на відповідність встановленим законом вимогам та повідомляє їх про результати такої перевірки.

Конкурс проводить конкурсна комісія, яка утворюється керівником відповідної служби. Така Конкурсна комісія утворюється у складі не менше п’яти членів, а у виконавчих органах із статусом юридичної особи публічного

права із загальною чисельністю службовців місцевого самоврядування до 10 осіб - не менше трьох членів. До складу конкурсної комісії можуть включатися службовці місцевого самоврядування, у тому числі з інших органів місцевого самоврядування, заступники сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради, державні службовці, науковці, фахівці, експерти, представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності). Засідання конкурсної комісії є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини загального складу комісії. Процес проведення конкурсу передбачає тестування, співбесіду та/або інші види оцінювання відповідно до Порядку проведення конкурсу. Результати конкурсу оприлюднюються не пізніше 45 календарних днів з дня оприлюднення інформації про проведення такого конкурсу. Рішення конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується присутніми на її засіданні членами комісії. Переможцем конкурсу та другим за результатами конкурсу кандидатом на зайняття посади службовця місцевого самоврядування є особи, які за результатами складення загального рейтингу кандидатів зайняли відповідно перше та друге місце.

Особа, визначена переможцем конкурсу, не пізніше ніж через 14 календарних днів з дня отримання від служби управління персоналом письмового повідомлення про результати конкурсу подає до органу місцевого самоврядування заяву про призначення та наступні документи:

1) паспорт громадянина України;

2) облікову картку платника податків (крім фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті);

3) документ про освіту, що підтверджує наявність відповідного ступеня вищої освіти;

4) військово-обліковий документ (посвідчення про приписку до призовних дільниць, військовий квиток, тимчасове посвідчення військовозобов'язаних);

5) трудову книжку (у разі наявності) або відомості про трудову діяльність з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування;

6) документи, що підтверджують відомості про досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері;

7) документ, що підтверджує рівень володіння державною мовою;

8) заяву про проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади», або засвідчену копію довідки про результати перевірки, передбаченої зазначеним Законом, видану органом, в якому така перевірка проводилася;

9) письмову згоду на проведення спеціальної перевірки, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції».

У разі неподання заяви та зазначених документів у встановлений строк особа вважається такою, що відмовилася від зайняття посади службовця місцевого самоврядування. Служба управління персоналом опрацьовує подані документи, перевіряє їх на відповідність встановленим в умовах конкурсу кваліфікаційним вимогам (щодо освіти, досвіду роботи, вільного володіння державною мовою) та готує проект акта про призначення на посаду. У разі встановлення невідповідності поданих документів зазначеним кваліфікаційним вимогам керівник служби приймає рішення про відмову у призначенні на посаду службовця місцевого самоврядування особі, визначеній переможцем конкурсу. Остаточно рішення про призначення службовця місцевого самоврядування приймається:

1) на посаду категорії I - сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради;

2) на посаду категорій II і III - керівником служби.

Таке рішення приймається не пізніше п'яти календарних днів з дня надходження результатів спеціальної перевірки відповідно до Законів

України «Про запобігання корупції» та «Про очищення влади» у випадку та порядку, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції. Якщо за результатами проведення перевірки відомостей про претендента на посаду, встановлюється, що він не відповідає встановленим законодавством вимогам для зайняття посади приймається рішення про відмову у призначенні його на посаду службовця місцевого самоврядування. Саме призначення на посаду службовця місцевого самоврядування зазначаються оформлюється відповідним наказом або розпорядженням якому зазначаються:

1) прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка призначається на посаду;

2) повна назва посади, на яку призначається особа;

3) дата, з якої особа призначена на посаду;

4) умови оплати праці.

5) строк перебування на посаді (у разі строкового призначення);

6) встановлення випробування та його строк (у разі встановлення випробування).

За загальним правилом службовець місцевого самоврядування призначається на посаду безстроково. Однак у разі заміщення посади на період відсутності службовця місцевого самоврядування, за яким відповідно до закону зберігається посада встановлюється відповідний строк перебування на посаді. Випробування встановлюються у разі призначення особи на посаду службовця місцевого самоврядування вперше. Таке випробування не може перевищувати шести місяців.

Особа, яка вперше вступає на службу в орган місцевого самоврядування або призначається на посаду в орган місцевого самоврядування, що представляє іншу територіальну громаду (територіальні громади), складає Присягу такого змісту:

«Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити територіальній громаді (для посад у виконавчому апараті районної, обласної ради - територіальним громадам району, області)

та Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки».

Підписаний текст Присяги є складовою особової справи службовця місцевого самоврядування. Відомості про складення Присяги вносяться до реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування в порядку, встановленому Пенсійним фондом України за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. Про складення Присяги службовцю місцевого самоврядування робиться запис у його трудовій книжці.

Якщо кандидат на посаду службовця місцевого самоврядування пройшов тестування, співбесіду та відповідну перевірку але не був прийнятий на службу до органу місцевого самоврядування його зараховують строком на один рік до кадрового резерву. Протягом цього року кандидат на зайняття посади службовця місцевого самоврядування за рішенням керівника служби може бути призначений (за його згодою) на рівнозначну або нижчу посаду в органі місцевого самоврядування з урахуванням його професійної компетентності.

Під час призначення на посаду службовця місцевого самоврядування йому присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад або зберігається раніше присвоєний ранг, у разі якщо він є рівнозначним чи вищим. Особам, яким при призначенні на посаду службовця місцевого самоврядування встановлено випробування, ранги присвоюються після закінчення строку випробування. У разі призначення на посаду службовця місцевого самоврядування особи, яка була виборною посадовою особою, такому службовцю присвоюється ранг у межах категорії І з урахуванням стажу служби на посаді виборної посадової особи (крім стажу служби на посаді старости). Співвідношення між рангами службовців місцевого самоврядування і рангами державних службовців, дипломатичними рангами, військовими званнями,

спеціальними званнями застосовується під час призначення на посаду та проходження служби особами, яким присвоєно такі ранги, звання. Ранг службовця місцевого самоврядування за співвідношенням присвоюється особі на рівні рангу, звання, що вона має відповідно до спеціальних законів, незалежно від посади, на яку її призначено. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється службовцю місцевого самоврядування через кожні три роки служби на посаді (посадах) службовця місцевого самоврядування після присвоєння попереднього рангу. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення черговий ранг не присвоюється. За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань службовцю місцевого самоврядування може бути достроково присвоєно черговий ранг у межах відповідної категорії посад. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. Службовець місцевого самоврядування може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду. Про присвоєння та позбавлення рангу службовця місцевого самоврядування робиться запис у його трудовій книжці та вносяться данні до реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування в порядку, встановленому Пенсійним фондом України.

4.4. Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування.

Просування службовця місцевого самоврядування по службі здійснюється шляхом: зайняття вищої посади за результатами конкурсу або переведення на вищу посаду. Службовцям місцевого самоврядування створюються умови для їх постійного професійного розвитку шляхом професійного навчання (підготовки, підвищення кваліфікації, стажування, самоосвіти). Таке професійне навчання здійснюється за рахунок коштів державного, місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством. Підвищення кваліфікації службовець місцевого

самоврядування повинен проходити не рідше одного разу на три роки. З метою професійного розвитку службовця місцевого самоврядування може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді в іншому органі місцевого самоврядування або за кордоном. На строк як підвищення кваліфікації так й стажування за службовцем місцевого самоврядування зберігаються його посада та середня заробітна плата.

Службовець місцевого самоврядування разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму професійного розвитку службовця місцевого самоврядування, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

Результати службової діяльності службовців місцевого самоврядування щороку підлягають оцінюванню для визначення ступеня досягнення завдань, покладених на орган місцевого самоврядування, плану його роботи, а також посадових обов'язків службовця місцевого самоврядування за показниками результативності, ефективності та якості виконання таких завдань. Оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорії І, здійснюється сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради. Оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорій ІІ і ІІІ, здійснюється їх безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу (за наявності). Висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується розпорядженням (наказом) керівника служби, з яким ознайомлюють службовця місцевого самоврядування не пізніше наступного робочого дня з дня видання розпорядження (наказу). За результатами оцінювання службової діяльності службовця місцевого самоврядування йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. Службовці місцевого самоврядування, які отримали відмінну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання їх службової діяльності

можуть бути призначені (переведені) на вищу посаду в органі місцевого самоврядування у межах займаної категорії посад з урахуванням функціональної спрямованості.

Службовці місцевого самоврядування відповідного органу місцевого самоврядування, які отримали відмінну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності в поточному році, підлягають преміюванню в однакових відсотках до розміру посадового окладу в межах фонду преміювання такого органу місцевого самоврядування. Протягом року з дня затвердження висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності до службовця місцевого самоврядування, який отримав негативну оцінку, не застосовуються заходи заохочення та не присвоюється черговий ранг. Висновок, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, може бути оскаржений службовцем місцевого самоврядування до суду.

Для кар'єри службовця місцевого самоврядування велике значення має стаж служби в органах місцевого самоврядування який дає право на встановлення службовцю місцевого самоврядування надбавки за вислугу років, та надання щорічної додаткової відпустки. До стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується: час перебування на посаді службовця місцевого самоврядування; час перебування на посаді виборної посадової особи; час професійного навчання з відривом від служби, якщо не пізніше 30 календарних днів після завершення навчання службовець місцевого самоврядування повернувся на службу; час, коли службовець місцевого самоврядування не працював з поважних причин, в тому числі перебував у декретній відпустці, але перебував у трудових відносинах з органом місцевого самоврядування; час, що зараховується до стажу державної служби. Стаж служби в органах місцевого самоврядування обчислюється у днях, місяцях і роках. Документом для визначення стажу служби в органах місцевого самоврядування є трудова книжка, копія послужного списку, військовий квиток та інші документи, які відповідно до законодавства підтверджують стаж роботи тобто довідки, виписки з наказів,

дані з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, архівних установ.

Оплата праці службовців місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів. Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі створення), районні, обласні ради встановлюють умови оплати праці службовців місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов. В цілому аробітна плата службовця місцевого самоврядування складається з:

1) основної заробітної плати - посадового окладу;

2) додаткової заробітної плати - надбавки за вислугу років, надбавки за ранг службовця місцевого самоврядування, премії та доплати за додаткове навантаження;

3) інших грошових виплат - допомоги до щорічної основної відпустки, допомоги для вирішення соціально-побутових питань та інших заохочувальних і компенсаційних виплат, передбачених законами України.

За законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії III, не може бути меншим мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року, а максимальний розмір посадового окладу такого службовця не може перевищувати мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії II; мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії II, встановлюється не менш як на 30 відсотків вищим за мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії III, а максимальний розмір не може перевищувати мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії I; мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії I, встановлюється не менш як у два рази вищим за мінімальний розмір посадового

окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії ІІІ, а максимальний розмір не може перевищувати більш як у п’ять разів мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії ІІІ. Надбавка за вислугу років встановлюється на рівні 3 відсотки посадового окладу службовця місцевого самоврядування за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50 відсотків посадового окладу. Встановлення премій службовцям місцевого самоврядування здійснюється керівником служби залежно від особистого внеску службовця місцевого самоврядування в загальний результат роботи органу місцевого самоврядування. Доплата за додаткове навантаження у зв’язку з виконанням обов’язків тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування виплачується у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування. Доплата за додаткове навантаження у зв’язку з виконанням обов’язків за вакантною посадою службовця місцевого самоврядування встановлюється керівником служби за поданням безпосереднього керівника службовцю місцевого самоврядування або службовцям місцевого самоврядування, між якими здійснено розподіл обов’язків за вакантною посадою, пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою.

Службовцю місцевого самоврядування, який потребує поліпшення житлових умов, може надаватися службове житло в порядку, визначеному відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі створення), районною, обласною радою. Службовцю місцевого самоврядування за його заявою може надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує його середньомісячну заробітну плату.

За загальними правилами Кодексу законів про працю України та законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX **тривалість робочого часу службовця місцевого самоврядування становить 40 годин на тиждень,** та установлюється

п’ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями. Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань службовці місцевого самоврядування, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі розпорядження (наказу) керівника служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов’язані з’явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. За роботу в зазначені дні (час) службовцям місцевого самоврядування надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами службовців місцевого самоврядування. Забороняється залучати до роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час вагітних жінок і службовців місцевого самоврядування, які мають дітей віком до 3 років. Така робота не повинна перевищувати для кожного службовця місцевого самоврядування 4 годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік

Службовцю місцевого самоврядування надається щорічна основна відпустка тривалістю не менше 30 календарних днів. Умови надання службовцю місцевого самоврядування щорічної основної відпустки визначаються законодавством про працю. За кожний рік служби в органах місцевого самоврядування після досягнення п’ятирічного стажу служби службовцю місцевого самоврядування надається один календарний день щорічної додаткової відпустки, але не більш як 15 календарних днів. До стажу служби в органах місцевого самоврядування, що дає право на щорічну додаткову відпустку, не зараховується час перебування службовця місцевого самоврядування у відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного (шестирічного) віку, у відпустках без збереження заробітної плати більше 15 календарних днів, навчання у закладі освіти, зокрема за кордоном, для підвищення рівня професійної компетентності з відривом від служби. Для виконання невідкладних завдань службовці місцевого самоврядування, можуть бути відкликані із щорічної основної або додаткової відпустки. Підставою для

відкликання є необхідність виконання невідкладного завдання, про яке не було і не могло бути відомо під час надання щорічної відпустки, за умови неможливості виконання такого завдання іншою уповноваженою на це особою. Порядок відкликання службовця місцевого самоврядування із щорічної основної або додаткової відпустки та відшкодування непередбачуваних витрат у зв'язку з його відкликанням затверджується сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі створення), районною, обласною радою.

Припинення служби в органах місцевого самоврядування є складною процедурою яка відбувається за нормами як Кодексу законів про працю України та й нормами закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX.

Так служба в органах місцевого самоврядування припиняється:

1) **у разі втрати права на службу в органах місцевого самоврядування** або його обмеження в тому числі: при припиненні громадянства України або виїзді на постійне проживання за межі України; встановленні факту наявності громадянства іноземної держави або набуття громадянства іноземної держави під час проходження служби в органі місцевого самоврядування; набрання законної сили рішенням суду про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким її позбавлено права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною із здійсненням функцій і повноважень місцевого самоврядування чи функцій держави; набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною із здійсненням функцій і повноважень місцевого самоврядування чи функцій держави; наявності відносин прямого підпорядкування близьких осіб, конфлікту інтересів у випадках, передбачених законом та інше. За наявності таких підстав, керівник служби зобов'язаний звільнити службовця місцевого самоврядування протягом від трьох робочих днів до одного місяця з дня настання або встановлення відповідного факту.

2) **за ініціативою службовця місцевого самоврядування** або за угодою сторін. Так службовець місцевого самоврядування має право звільнитися з посади за власним бажанням, попередивши про це керівника служби у письмовій формі не пізніш як за 14 календарних днів до дня звільнення. Службовця місцевого самоврядування може бути звільнено з посади до закінчення строку у 14 календарних днів за взаємною домовленістю із керівником служби, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню повноважень органом місцевого самоврядування.

3) **за ініціативою керівника служби** у разі: скорочення чисельності або штату службовців місцевого самоврядування, скорочення посади службовця місцевого самоврядування внаслідок зміни структури або штатного розпису органу місцевого самоврядування без скорочення чисельності або штату службовців місцевого самоврядування, реорганізації органу місцевого самоврядування; ліквідації органу місцевого самоврядування; встановлення невідповідності службовця місцевого самоврядування займаній посаді протягом строку випробування; вчинення службовцем місцевого самоврядування дисциплінарного проступку, що передбачає звільнення з посади; нез'явлення службовця місцевого самоврядування на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання. За службовцем місцевого самоврядування, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

4) **у зв'язку із закінченням строку перебування на посаді службовця місцевого самоврядування.** Так у разі строкового призначення на посаду службовця місцевого самоврядування він звільняється з посади в останній робочий день цього строку. Службовець місцевого самоврядування, призначений на посаду на строк заміщення тимчасово відсутнього службовця

місцевого самоврядування, за яким зберігається його посада, звільняється з посади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього службовця місцевого самоврядування. Про свій вихід на службу тимчасово відсутній службовець місцевого самоврядування зобов'язаний письмово повідомити керівника служби не пізніш як за 14 календарних днів.

5) **у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін** Такими підставами є: поновлення на посаді особи, яка раніше її займала; набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; визнання службовця місцевого самоврядування безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; обрання службовця місцевого самоврядування Президентом України, народним депутатом України, виборною посадовою особою місцевого самоврядування - з дня набуття повноважень; смерть службовця місцевого самоврядування.

6) **у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»;**

7) **у разі незгоди службовця місцевого самоврядування на проходження служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку із зміною її істотних умов.** Так зміною істотних умов служби в органі місцевого самоврядування вважається: належності посади службовця місцевого самоврядування до певної категорії або підкатегорії посад; основних посадових обов'язків; умов оплати праці; режиму роботи; місця знаходження органу місцевого самоврядування (у разі його переміщення до іншого населеного пункту).

8) **у разі виходу службовця місцевого самоврядування на пенсію.** Пенсійне забезпечення службовців місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

9) **у разі досягнення службовцем місцевого самоврядування 65-річного віку** або завершення відповідного строку перебування на службі в органах місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку (у разі його продовження). У зв'язку з потребами служби службовець місцевого

самоврядування за рішенням керівника служби може бути залишений на службі в органі місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку за його згодою. Розпорядження (наказ) про продовження строку перебування на службі в органі місцевого самоврядування приймається керівником служби щороку, але не більш як до досягнення службовцем місцевого самоврядування 70-річного віку.

10) **у разі переведення особи, за її згодою, на інше підприємство,** в установу, організацію або обрання (затвердження) на виборну посаду.

Вибори сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, зміна інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування, керівника служби та безпосередніх керівників не можуть бути підставою для припинення службовцем місцевого самоврядування служби на займаній посаді.

Рішення про звільнення з посади:

1) службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії I, приймається сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради;

2) службовця місцевого самоврядування категорій II і III приймається керівником служби.

Службовець місцевого самоврядування зобов'язаний до звільнення з посади чи переведення на іншу посаду передати справи і довірене у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно (далі - майно) керівнику служби або особі, уповноваженій керівником служби. Керівник служби або уповноважена ним особа зобов'язана прийняти справи і майно. Факт передачі справ і майна засвідчується актом, що складається у двох примірниках і підписується керівником служби або уповноваженою ним особою та службовцем місцевого самоврядування, який звільняється. Один примірник акта видається службовцю місцевого самоврядування, який звільняється, а другий примірник долучається до особової справи такого службовця. У разі якщо внаслідок невиконання обов'язку щодо передачі справ і майна створено істотну загрозу інтересам

територіальної громади, особу може бути притягнуто до відповідальності згідно із законом.

4.5. Дисциплінарна та матеріальна відповідальність службовця місцевого самоврядування.

В органах місцевого самоврядування встановлюються правила внутрішнього службового розпорядку якими визначаються:

1) початок та кінець робочого часу службовця місцевого самоврядування;

2) перерви для відпочинку;

3) умови та порядок перебування службовця місцевого самоврядування в службових приміщеннях органу місцевого самоврядування у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу;

4) порядок доведення до відома службовця місцевого самоврядування розпоряджень (наказів) та доручень керівників, актів органів місцевого самоврядування та актів органів державної влади, інших державних органів;

5) загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки;

6) правила етичної поведінки в органі місцевого самоврядування;

7) порядок повідомлення службовцем місцевого самоврядування про його відсутність на службі;

8) порядок прийняття та передачі справ і майна службовцем місцевого самоврядування;

9) інші положення, що не суперечать цьому Закону та іншим актам законодавства.

За невиконання або неналежне виконання службовцем місцевого самоврядування правила внутрішнього службового розпорядку, посадових обов’язків, а також порушення правил етичної поведінки службовець місцевого самоврядування притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому Кодексу законів про працю України та законом України «Про

службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX.

Юридичною підставою для притягнення службовця місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні службовцем місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законодавством України, за який до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Головним дисциплінарним проступком службовця місцевого самоврядування є порушення Присяги Таке порушення може відбуватися як відповідна дія або бездіяльність що передбачені статтею 57 законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX, а саме:

1) порушення правил етичної поведінки службовців місцевого самоврядування;

2) вияву неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, територіальних громад та їхньої символіки, місцевого самоврядування;

3) дії, що шкодять авторитету служби в органах місцевого самоврядування;

4) невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розпоряджень (наказів) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

5) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

6) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення;

7) невиконання вимог щодо політичної неупередженості службовця місцевого самоврядування;

8) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення;

9) подання під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

10) неповідомлення керівника служби про виникнення відносин прямого підпорядкування між службовцем місцевого самоврядування та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

11) прогулу службовця місцевого самоврядування (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

12) поява службовця місцевого самоврядування на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

13) вчинення дії, бездіяльності, прийняття службовцем місцевого самоврядування рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне використання цього майна або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення;

14) прийняття службовцем місцевого самоврядування рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом постановлено окрему ухвалу.

Розглядаючи суб'єкта дисциплінарного правопорушення, варто пам'ятати, що при дисциплінарній відповідальності обов'язковою є службова підпорядкованість між особою, яка притягається до цього виду відповідальності, і особою, яка застосовує заходи дисциплінарної відповідальності, тобто суб'єктом дисциплінарного проступку є член визначеного стійкого колективу, а суб'єктом, уповноваженим на застосування дисциплінарної відповідальності є керівник орану місцевого самоврядування.

За загальними нормами Кодексу законів про працю України та законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX службовець місцевого самоврядування не може бути

притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності службовця місцевого самоврядування чи перебування його у відпустці або у відрядженні, або якщо минув один рік після вчинення такого дисциплінарного проступку.

Якщо Кодекс законів про працю України передбачає як дисциплінарне стягнення лише догану та звільнення, то закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX не виходячи за рамки правового поля трохи диференціював види дисциплінарних стягнень та загальні умови їх застосування, визначивши для службовців місцевого самоврядування такі види дисциплінарних стягнень:, як зауваження; догана; сувора догана; звільнення з посади.

Зауваження оголошується службовцю місцевого самоврядування у разі вчинення таким службовцем: порушення правил внутрішнього службового розпорядку; порушення правил етичної поведінки службовців місцевого самоврядування; дії, що шкодять авторитету служби в органах місцевого самоврядування; невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розпоряджень (наказів) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень та інше

Догана оголошується службовцю місцевого самоврядування у разі вчинення таким службовцем: використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; прогулу службовця місцевого самоврядування (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; прийняття службовцем місцевого самоврядування рішення, що суперечить закону та інше.

Сувора догана оголошується службовцю місцевого самоврядування у разі вчинення таким службовцем: значного порушення правил етичної поведінки службовців місцевого самоврядування; невиконання вимог щодо політичної неупередженості службовця місцевого самоврядування; невиконання або

неналежного виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розпоряджень (наказів) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень, якщо протягом року такому службовцю оголошувалась догана, яка не була знята в установленому порядку.

Службовця місцевого самоврядування може бути звільнено з посади в разі повторного вчинення їм будь якого з дисциплінарних проступків, протягом року після оголошення такому службовцю догани, або суворої догани якщо вона не була знята в установленому порядку.

Дисциплінарне стягнення має відповідати тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини службовця місцевого самоврядування. За кожний дисциплінарний проступок на службовця місцевого самоврядування може бути накладено лише одне дисциплінарне стягнення. Для розгляду дисциплінарних справ керівником служби утворюється дисциплінарна комісія у складі не менше п'яти членів, а у відповідних радах та їх виконавчих органах із загальною чисельністю службовців місцевого самоврядування до десяти осіб - не менше трьох членів. До складу дисциплінарної комісії включається щонайменше одна особа, яка має вищу освіту в галузі права ступеня бакалавра або магістра та досвід роботи за фахом. Засідання дисциплінарної комісії є повноважним, якщо на ньому присутні не менш як дві третини загального складу комісії. Дисциплінарна комісія та її члени мають право:

1) отримувати пояснення від службовця місцевого самоврядування, який притягається до дисциплінарної відповідальності;

2) отримувати від виборних посадових осіб, службовців місцевого самоврядування, інших працівників органів місцевого самоврядування усні чи письмові пояснення;

3) отримувати консультації спеціалістів з питань дисциплінарної справи;

4) ознайомлюватися і вивчати з виїздом на місце відповідні документи, у разі потреби знімати з них копії та долучати їх до матеріалів дисциплінарної справи;

5) отримувати від юридичних осіб та їх працівників, фізичних осіб інформацію, пов’язану з дисциплінарною справою, на підставі запиту відповідного керівника служби.

Результатом розгляду дисциплінарної справи дисциплінарною комісією є її подання керівнику служби, яке приймається більшістю голосів загального складу дисциплінарної комісії. Подання дисциплінарної комісії має рекомендаційний характер для керівника служби. Подання дисциплінарної комісії повинно містити висновок про наявність чи відсутність у діях службовця місцевого самоврядування дисциплінарного проступку, підстави для його притягнення до дисциплінарної відповідальності, встановлені обставини, які можуть вплинути на прийняття рішення у справі. На час здійснення дисциплінарного провадження службовець місцевого самоврядування може бути відсторонений керівником служби від виконання посадових обов’язків із збереженням середньомісячної заробітної плати.

Службовець місцевого самоврядування під час здійснення стосовно нього дисциплінарного провадження має право:

1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;

2) порушувати клопотання про одержання і долучення до матеріалів справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, причетних до справи;

3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів;

4) подавати в установленому порядку керівнику служби скарги на дії або бездіяльність членів дисциплінарної комісії;

5) користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника;

6) ознайомлюватися з усіма матеріалами дисциплінарної справи перед прийняттям рішення за результатами здійснення дисциплінарного провадження.

Розглянувши дисциплінарну справу, керівник служби приймає одне з таких рішень:

1) про накладення на службовця місцевого самоврядування дисциплінарного стягнення;

2) про закриття дисциплінарного провадження.

Рішення приймається керівником служби протягом 10 календарних днів з дня отримання подання дисциплінарної комісії та оформляється відповідним розпорядженням (наказом). У розпорядженні (наказі) про накладення на службовця місцевого самоврядування дисциплінарного стягнення зазначаються дата його видання, повна назва посади та прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) службовця місцевого самоврядування, який притягається до дисциплінарної відповідальності, стислий виклад обставин вчинення дисциплінарного проступку та їх юридична кваліфікація, вид накладеного дисциплінарного стягнення та спосіб оскарження такого рішення відповідно до закону. Якщо під час розгляду дисциплінарної справи виявлено відсутність події і складу дисциплінарного проступку, інші обставини, що виключають накладення дисциплінарного стягнення, або дисциплінарний проступок визнано малозначним, керівник служби приймає рішення про закриття дисциплінарної справи стосовно такого службовця місцевого самоврядування. Дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності службовця місцевого самоврядування на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або відрядженні. Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено службовцем місцевого самоврядування до суду.

Службовець місцевого самоврядування, на якого накладено дисциплінарне стягнення, який протягом року з дня видання відповідного розпорядження (наказу) не вчинив нового дисциплінарного проступку, вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення. Також, якщо службовець місцевого самоврядування не вчинив нового дисциплінарного проступку і виявив себе сумлінним службовцем, керівник служби може достроково зняти обмеження, пов'язані з дисциплінарним стягненням. але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення такого дисциплінарного стягнення. Під час перебування під

дисциплінарним стягненням заохочення до службовця місцевого самоврядування не застосовуються.

З**начні особливості має матеріальна відповідальність службовця місцевого самоврядування.** Оскільки за законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року за № 3077-IX матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю службовців місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх посадових обов'язків, відшкодовується за рахунок відповідного місцевого бюджету. То відповідно у органу місцевого самоврядування виникає право зворотної вимоги (регресу) до службовця місцевого самоврядування який вчинив таку протиправну дію або бездіяльність. У разі застосування зворотної вимоги (регресу) службовець місцевого самоврядування несе матеріальну відповідальність лише за шкоду, умисно заподіяну його протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю. У разі спільного заподіяння шкоди кількома службовцями місцевого самоврядування кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини. Під час визначення розміру відшкодування враховуються майновий стан службовця місцевого самоврядування, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід служби в органах місцевого самоврядування, надані службовцю місцевого самоврядування розпорядження (накази), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування службовцем місцевого самоврядування шкоди буде необґрунтованим. Для відшкодування шкоди керівник служби вносить службовцю місцевого самоврядування письмову пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, в якій зазначаються розмір, порядок і строки відшкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Пропозиція може бути внесена протягом трьох місяців з дня, коли керівник служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди. Службовець місцевого самоврядування повинен дати відповідь на

пропозицію про добровільне відшкодування шкоди в письмовій формі протягом 14 календарних днів з дня отримання пропозиції. У разі ненадання службовцем місцевого самоврядування відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник служби звертається з позовом про таке відшкодування до суду.

Тестові вправи.

1. Яка із зазначених вимог не входить в загальну структуру вимог до службовців місцевого самоврядування:

а) вік;

б) освіта;

в) стать;

г) кваліфікація.

2. До кандидатів на посади службовців місцевого самоврядування виокремлюють наступні вимоги:

а) професійна компетентність, інтелектуально-вольові та організаційні якості; б) вік, стан здоров’я, освіта, кваліфікація, стаж роботи, психічні властивості особистості;

в) етика службовців місцевого самоврядування;

г) індивідуальні особливості службовців місцевого самоврядування.

3. До специфічних вимог, що висуваються до службовців місцевого самоврядування, належать:

а) ненормований робочий день;

б) юридичні наслідки щодо прийнятих рішень;

в) декларування доходів;

г) вимоги до зовнішнього вигляду.

4. Статус службовця місцевого самоврядування – це:

а) основні напрямки практичної, соціально корисної, професійної діяльності людей щодо виконання територіальною громадою свого соціального призначення;

б) особливий вид спеціально визначених і гарантованих державою норм, що характеризують місце службовця місцевого самоврядування в суспільстві;

в) процес об'єднання службовців місцевого самоврядування для захисту своїх соціальних, економічних та професійних прав;

г) процес навчання, підготовки та перепідготовки службовців місцевого самоврядування.

5. Організація діяльності службовця місцевого самоврядування – це:

а) процес об'єднання в оптимальних пропорціях робочої сили, знарядь і предметів праці та створення умов для їх ефективного функціювання;

б) процес взаємодії людей таким чином, що кожен впливає на інших і сам перебуває під їх впливом;

в) процес об'єднання працівників для захисту своїх соціальних, економічних та професійних прав;

г) процес навчання, підготовки та перепідготовки службовців місцевого самоврядування.

Ситуаційна вправа.

Громадянка Лемещенко В. М. 15.03.2024 року була прийнята на роботу до новоутвореної об'єднаної територіальної громади на посаду керівника секретаріату. Через 6 місяців її було звільнено з посади, у зв'язку з порушенням присяги державного службовця. (наказ від 15.09.2024 року №97/к). Громадянка Лемещенко В. М. не погодилась з наказом і звернулася зі скаргою до суду.

Надайте правову оцінку ситуації:

1. Хто має право на службу в органах місцевого самоврядування?

2. Яка процедура прийняття на посаду керівника секретаріату об'єднаної територіальної громади?

3. Чи законним є наказ про звільнення?

4. Які форми захисту прав та інтересів має Громадянка Лемещенко В. М.

Для вирішення поставлених завдань необхідно ознайомитись із Законами України; «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 .06 2001 року за № 2493-III, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 № 3077-IX, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 року № 157-VIII , «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР.

Використана література.

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Голос України. - 1996, 13 лип.

2. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР України). – 2005. - №2. – Ст. 44.

3. Кодекс законів про працю України .Затверджується Законом № 322-VIII від 10.12.71 // ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР України). - 1997. - №24.- Ст.170. Із змінами та доповненнями.

5. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7.06.2001 року за № 2493-III// Відомості Верховної Ради України (ВВР України). - 2001. - №33.- Ст.175.

6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»від 02.05.2023 № 3077-IX// Відомості Верховної Ради України (ВВР України). - 2023. - №72.- Ст.249.

7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. – Видання четверте. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. – 656 с.

ТЕМА 5. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1. Базові підходи до децентралізації.

Незважаючи на зміни, що проходять на національному рівні, люди, які живуть у конкретних містах і селах, продовжують стикатись з одними і тими ж самими проблемами: дитячі садки і школи, неефективна первинна медична допомога, захаращеність територій сміттям та забрудненість водойм, відсутність якісної питної води і т. ін.

Отже, напрошується висновок, що будь-які перетворення на владному олімпі не надто впливають на реальне життя громадян без суттєвого переосмислення та надання нових можливостей місцевій владі. Ось тут і виникають основні розбіжності. Яким чином має відбутись зміна владних повноважень між національним та місцевим рівнями влади і які органи мають отримати нові повноваження і ресурси для їх реалізації. Адже мова може йти або про органи місцевого самоврядування, або про органи виконавчої влади, що діють на місцевому рівні, – місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади.

У першому випадку – при передачі повноважень органам місцевого самоврядування мова йтиме про «децентралізацію», в другому випадку – передача повноваження по лінії органів виконавчої влади на нижчі рівні управління – деконцентрацію.

На жаль, в українській політиці досить часто терміни «децентралізація» чи «деконцентрація» використовуються «для годиться» у промовах та політичних документах, але на практиці кожен новий уряд намагається наводити порядок з посилення централізації.

Проте у нинішньому світі, коли Україна практично повністю позбавилась державної власності на майно, коли утворена багатоукладна ринкова економіка і проведене розмежування у системі публічних коштів, коштів держави та коштів

місцевого самоврядування, розв'язати усі проблеми життєзабезпечення людини у найбільшому місті і найменшому селі централізованим управлінням неможливо.

З іншого боку, навіть найширша децентралізація також не зможе розв'язати означені вище проблеми, якщо ми не віднайдемо ту золоту середину, чи точніше ту ланку адміністративно-територіального устрою, ті органи управління, які діють на цій ланці і дійсно мають ресурси для виконання наданих повноважень.

Отже, 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 терміна, без якого неможливо уявити процес децентраліації, це – термін «субсидіарність».

1 **Децентралізація** — система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить органам місцевого самоврядування.

2 **Деконцентрація влади** — формальний або неформальний розподіл владних компетенцій поміж кількома інститутами чи центрами прийняття рішень, які функціонують на різних щаблях організації (центральному, регіональному, місцевому).

Якщо ви поїдете у будь-яку державу Євросоюзу і будете спілкуватись з професійними державними службовцями чи політиками, часто будете чути цей термін, оскільки принцип субсидіарності пронизує наскрізь усю політичну систему цієї організації.

Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються. Нижче подаємо деякі варіанти тлумачення «принципу субсидіарності»:

Субсидіарності принцип (англ. *subsidiary* – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні. Цей принцип було піднесено до рангу конституційної норми в континентальному європейському федералізмі,

узасаднюючи процес децентралізації повноважень публічної влади і розширення можливостей участі громадян у процесах прийняття рішень застосовується як політична і організаційна норма Європейського Союзу (ст. 3b Маастрихтського договору), згідно з якою політичні рішення повинні прийматися на рівні, найближчому до громадян, проте достатньому для їх ефективного виконання. Зрозуміло, що на практиці знаходження оптимального розташування осередку прийняття рішень може бути результатом певних домовленостей між центром та нижчими рівнями влади.

Отже, аналіз базових підходів до децентралізації засвідчив:

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 з урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, аби передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;

3) передача повноважень від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень має бути забезпечена передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей.

Тепер стає зрозумілим, чому децентралізація завжди супроводжується посиленням спроможності органів місцевого самоврядування через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць або через створення міжмуніципальних об‘єднань.

Візьмімо, наприклад, проблему децентралізації середньої освіти. На який рівень місцевого самоврядування можна передати повноваження щодо забезпечення дітей послугами з отримання повної середньої освіти? Звичайно, коли ми ведемо мову про місто-обласний центр, чи просто велике місто, де є

тисячі школярів, то органи місцевого самоврядування такого міста мають усі можливості забезпечити виконання цього повноваження.

У нас усі територіальні громади мають рівні права, проте значна кількість сільських територіальних громад є малочисельною – 300-500 осіб, відтак кількість школярів у таких громадах є недостатньою для утримання повноцінної середньої школи. Отже, виникає питання: або передати повноваження щодо середньої освіти на більш високий рівень адмінтерустрою – район, або залишити це на органи місцевого самоврядування, зобов‘язавши їх шляхом переговорів домовлятись із сусідніми громадами, аби разом забезпечити утримання необхідної кількості повноцінних середніх шкіл і забезпечити їх фінансування. Зважаючи на відсутність досвіду таких переговорів, кадровий потенціал керівництва малих громад, в Україні це повноваження віднесено органам, що діють на районному рівні та рівні міста обласного значення.

Утворення досить чисельних територіальних громад дасть змогу провести децентралізацію повноважень не тільки у сфері освіти, а й у багатьох інших сферах.

Ще одне – розгляд питання децентралізації потребує наявності політичної волі та відповідних законодавчих ініціатив вищого державного керівництва щодо таких реформ.

Адміністративна реформа, що пройшла на національному рівні, не може бути завершеною без її проведення на регіональному та місцевому рівнях. Відтак значна частина повноважень має бути передана органам місцевого самоврядування, а для цього потрібне комплексне реформування усієї системи місцевого самоврядування в Україні.

5.2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Проблеми, які потребували розв’язання

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

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

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів - на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні було утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах - менш як 500 осіб, у більшості з них не було утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становило понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувались за рахунок коштів державного бюджету.

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання було обтяжливим для державного бюджету та стримувало розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребула також 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) призводило до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Проведення структурних реформ було покликано надати змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

На час започаткування реформи ефективного та швидкого розв’язання потребували **такі проблеми:**

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнювались внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Мета Концепції

Метою Концепції було 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.

Шляхи і способи розв'язання проблем

Проблеми передбачалось розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснювалось з дотриманням таких принципів:

- верховенства права;

- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності публічних послуг;
- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;
- сталого розвитку територій.

Завдання реформи

1. **Забезпечення доступності та якості публічних послуг**

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

2. **Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.**

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування

та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;

- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

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.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення:

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

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.

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 та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

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.

3. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами

4. Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що:

- адміністративно-територіальний устрій складається **з трьох рівнів**:

  - **базового** (адміністративно-територіальні одиниці - громади);

  - **районного** (адміністративно-територіальні одиниці - райони);

  - **регіонального** (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, мм. Київ і Севастополь);

- територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною;
- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

- територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

на базовому рівні - сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

на районному рівні - районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

на регіональному рівні - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

5. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень

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

- наявність 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 та 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.

Етапи реалізації Концепції

Реалізація Концепції здійснювалась двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачалось:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;
- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;
- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015-2017 роки) передбачалось:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;
- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Результати

Реалізація Концепції сприяла:

- посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;
- впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого

самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;
- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- соціально-економічному розвиткові територіальних громад і регіонів;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

5.3. Закордонний досвід реформ децентралізації

5.3.1. Досвід Республіки Польща

Існуюча система публічної адміністрації *Польщі* ґрунтується на її територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних одиниць: *ґміни, повіти* та *воєводства.* Такий трирівневий територіальний устрій став результатом уведеної в дію 1 січня 1999 року реформи, якою було запроваджено три рівні територіального самоврядування: ґмінне, повітове та воєводське.

Таблиця 6.1

Рівні територіального самоврядування

Рівень місцевого самоврядування	Кількість	Чисельність населення	Органи місцевого самоврядування
Гміна	2 554	5–8 тисяч осіб	*Рада ґміни*, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також *виконавча рада*
Повіт	земські повіти - 308 міські повіти - 65	Середня чисельність населення повіту – 83 тисячі чоловік	*Рада повіту* є представницьким та контролюючим органом Виконавчим органом у повіті є *виконавча рада*
Воєводство	16 воєводств. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 та ґмін – від 71 до 325.	Середня чисельність населення воєводства – 2417 тисяч чоловік	*Сеймик воєводства* (представницький та контролюючий орган), а також *управління воєводства* (виконавчий орган)

Основною метою реформи була децентралізація публічної влади, яку як базовий принцип проголошує ч. 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають

доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над ґмінним самоврядуванням».

Базовою ланкою територіального устрою Польщі є *ґміна.* На території Польщі існує 2 489 ґмін, а якщо врахувати міста зі статусом повіту, які також виконують функції, покладені на ґміну, то їх загальна кількість – 2 554. Середня чисельність населення ґміни становить 5–8 тисяч осіб (найменша ґміна – 1 тисяча, найбільша – 20 тисяч мешканців). Правовий статус ґміни у загальному вигляді визначений Законом від 8 березня 1990 року про ґмінне самоврядування (зі змінами). Особливості правового статусу ґміни залежно від її виду (сільська, міського-сільська або міська) передбачаються у її статуті. Ґміна може створювати допоміжні одиниці: дільниці, квартали та інші.

Органами місцевого самоврядування ґміни є *рада ґміни*, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки і обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення ґміни та коливається від 15 до 45 членів ради.

Колегіальним органом виконавчої влади в ґміні є *виконавча рада* у складі її голови *(війта, бурмистра, президента міста)* та інших членів. Виконавча рада у складі трьох – семи осіб формується радою ґміни. Війт (бурмистер, президент міста) обирається радою ґміни кваліфікованою більшістю голосів. Інші члени виконавчої ради обираються радою ґміни за поданням війта *(бурмистра, президента міста)* простою більшістю голосів.

Другою (проміжною) ланкою територіального устрою Польщі є *повіт.* Середня чисельність населення повіту – 83 тисячі чоловік (найменший повіт – 22 тисячі, найбільший повіт – 1 625 тисяч населення).

На території Польщі існує 308 повітів та 65 міст зі статусом повіту. Для позначення перших застосовується термін «земські повіти», для інших – «міські повіти». Варто зауважити, місто-повіт має двоякий статус – як базова одиниця

територіального устрою, на зразок ґміни, та водночас як другий рівень територіального устрою – повіт. Правовий статус повіту регулюється Законом від 5 червня 1998 року.

Органами самоврядування повіту є рада повіту (представницький орган) та управління повіту на чолі зі старостою (виконавча влада). У місті-повіті ці функції здійснюють, відповідно, рада міста та президент міста.

Рада повіту є представницьким та контролюючим органом повітового самоврядування, обраним на чотирирічний термін. Склад її становить від 15 до 29 членів залежно від кількості населення. Виконавчим органом у повіті є виконавча рада, що складається із п’яти – семи осіб. До її складу входять: староста, який очолює раду, віце-староста і члени виконавчої ради, що обираються повітовою радою за поданням старости.

Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 та ґмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2417 тисяч чоловік (найменше воєводство – 1 092 тисячі, найбільше – 5 мільйонів населення). Правовий статус воєводства регулюється Законом від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є сеймик воєводства (представницький та контролюючий орган), а також управління воєводства (виконавчий орган).

5.3.2. Досвід Латвійської республіки

Центральним органом виконавчої влади, відповідальним за підготовку та проведення реформи, ще в 90-ті роки було визначено Міністерство регіонального розвитку (далі - Міністерство), яке за цей час декілька разів змінювало назву, але компетенція щодо місцевого самоврядування, територіального устрою та регіонального розвитку завжди перебувала у цьому Міністерстві.

Тут варто зауважити, що головним розробником ідеї реформи, яка була реалізована, був пан Арвідс Пілєгіс, який продовжує зараз консультувати Міністерство на посаді старшого радника.

Незважаючи на досить скромні розміри території та чисельність населення, для Латвії, так само, як і для України, характерним є нерівномірний розвиток її територій, що веде до зростання міграції з окремих регіонів та подальшої асиметрії розвитку. Саме тому у Латвії фактично відразу після формування власного державного управління було утворене міністерство, яке відповідає за вирівнювання розвитку різних територій та опікується реформами в сфері регіонального розвитку та публічного управління.

Реформи у Латвії почалась фактично ще на початку 90-х років після відновлення незалежності.

Від СРСР Латвія успадкувала структуру адміністративно-територіального устрою, характерну для більшості його республік: міста, сільради, райони, області.

Протягом 1990-1992 років було ухвалено закони:

і «Про районні самоуправління»;

і «Про міські самоуправління»;

і «Про волостні самоуправління»;

і «Про столицю - Ригу».

Проте фактично відразу після ухвалення цих законів постало питання, що система адміністративно-територіального устрою Латвії не є досконалою, а подрібненість місцевих самоврядувань не дає змоги уніфікувати передачу повноважень.

Саме тому уже в 1993 році було ухвалено концепцію реформи самоуправлінь, яка визначила три головні реформи сфер, дотичних до комплексної реформи місцевого самоврядування:

1. Юридична реформа.
2. Фінансова реформа.
3. Адміністративно-територіальна реформа.

Рис. 5.1. Адміністративна карта Латвії до початку реформи

На початок дискусії про реформу у Латвії було 590 самоуправлінь на загальну територію Латвії - 64589 кв. км, населення - 2023825 осіб. 26 районів, 7 міст республіканського значення, 17 об'єднаних самоуправлінь, 457 сільських самоврядувань (волостей), 58 міст.

193 волості мали населення до 1000 осіб.

Найбільша кількість самоуправлінь малих міст і сіл (139) знаходилася у східному регіоні (Латгале), за ним ішов північно-східний регіон Відземе (127 місцевих урядів). Регіон міста Риги містив найменшу кількість самоуправлінь - 75. Проте саме цей регіон (навколо столиці Латвії) мав найбільшу кількість міст (20), що становило 27 % від усієї адміністративної території регіону. В інших регіонах відсоток міських самоуправлінь не перевищував 10-16 % від усіх місцевих самоуправлінь. На деяких територіях були адміністративні одиниці, сформовані лише із сільських місцевостей, без адміністративних центрів у містах.

Латвія розпочала роботу щодо реформування адміністративно-територіальної системи ще 1998 року, коли з'явилися серйозні наміри вступити до ЄС. Латвійські експерти з державного управління вважали, що країна повинна

пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, вдосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень, щоб Латвія могла функціонувати як повноцінна європейська держава.

2004 рік був успішним для Латвії: країна стала членом ЄС разом із дев'ятьма іншими країнами так званої другої хвилі. Серед позитивних тенденцій у країні, які вплинули на вступ Латвії до ЄС, були такі:

ефективна координація процесів європейської інтеграції (так звана Національна програма визнання здобутку);

планування, координація і моніторинг наближення законодавства до європейських стандартів;

ефективне застосування вдосконаленого законодавства через реформування управлінських інституцій та втілення прогресивних стратегічних і адміністративних засобів (Національна програма європейської інтеграції);

оцінка впливу європейської інтеграції на державний бюджет, при-ватний сектор і макроекономіку;

взаємозалежність процесів планування європейської інтеграції і формування державного бюджету;

координація міжнародної технічної допомоги для забезпечення її ефективного використання;

робота з громадськістю та залучення недержавних організацій до процесу прийняття рішень.

Повноцінна європейська інтеграція Латвії великою мірою залежала від ефективності публічного управління, тому стояло питання реалізації прийнятого ще 1998 року Закону «Про адміністративно-територіальну реформу», основна мета якого була така: створити адміністративні території з місцевими та регіональними самоврядуваннями, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню.

Велику реформу, яка змінила всю систему публічного управління в Латвії, можна умовно поділити на юридичну, фіскальну та адміністративно-територіальну реформи, але кожна з цих реформ неможлива одна без іншої.

Юридична (юрисдикційна) реформа

Юридичну реформу можна вважати такою, що розпочалась ще в 1994 році, коли було ухвалено Закон «Про місцеві самоврядування» (МС), єдиний для всіх. (Зараз йде мова про необхідність прийняття спеціального закону про Ригу. Адже в Ризі понад 600000 населення і це місто — найбільший донор фонду вирівнювання місцевих бюджетів.)

Фінансова реформа

Протягом 1995-1998 років були прийняті закони «Про бюджети самоуправлінь» та «Про фінансове вирівнювання ресурсів самоуправлінь» (біля 15 самоуправлінь сплачує у фонд, а решта отримують кошти з фонду).

Адміністративно-територіальна реформа

Адміністративно-територіальна реформа фактично проводилась протягом 1998—2009 років. Сьогодні можна стверджувати, що розведення цих реформ окремими актами і в часі породило зайві проблеми. Після юридичної реформи всі МС, навіть найменші, отримали повноваження, під них ресурси, але виконувати реально їх не могли. Невеликі МС просто не мали змоги реалізовувати надані їм законом повноваження.

Ситуація дуже подібна до української. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділив усі МС повноваженнями. Проте більшість невеликих МС не можуть виконувати ці повноваження, що привело до передачі значної частини повноважень від таких невеликих МС на районний рівень - фактично органам виконавчої влади. Зміни до бюджетного законодавства від грудня 2014року закріпили цей стан. Децентралізація бюджетів зразка 2014 року для сільських територіальних громад насправді означає їх централізацію на районний рівень.

Отже, адміністративно-територіальна реформа, яка все відкладалась, таки була проведена, оскільки без неї ні реформа юридична, ні реформа фінансова не давали необхідного результату.

Метою реформи адміністративно-територіального устрою (АТУ) визначалось:

створити здатні до економічного розвитку території;

забезпечити якісними послугами населення;

створити умови для кадрового зростання в самоврядуваннях.

Попервах політики Латвії відверто боялись проводити комплексну та всеохоплюючу реформу територіального устрою. Саме тому було запущено механізм «добровільного об'єднання волостей».

Проте за 6 років періоду добровільного об'єднання створилось десь до 20 об'єднаних самоуправлінь.

Паралельно розвивали співробітництво самоуправлінь, оскільки думали, що співробітництво замінить об'єднання. Правда, і цього не сталось, було створено 5—6 таких співробітництв, але за кілька років вони розпались, співробітництво не працює. Депутати одного скликання вирішують підписати договори про співробітництво, а після нових виборів уже інші депутати вирішують припинити співробітництво.

Досвід Латвії показує, що дрібні самоврядування дуже важко ідуть на співробітництво. Тому і в Україні навряд чи можна сподіватись на широке поширення такого співробітництва, яке хоча б частково вирішувало проблему слабкої спроможності дрібних громад.

Аналогічні проблеми виникли і з добровільним об'єднанням. Більшість дрібних волостей не мали наміру об'єднуватись, незважаючи на фінансову підтримку такого об'єднання з боку держави.

Почали виникати проблеми і з добровільним об'єднанням. Оскільки не було затверджено жорстких правил щодо формату об'єднання, деякі об'єднання виглядали досить проблемно. Голови волостей, які домовлялись щодо

об’єднання, не надто хотіли враховувати інтереси сусідніх волостей та прагнення держави щодо переходу об’єднаних волостей у нові спроможності.

Наприклад, у 2004 році 6 самоуправлінь в Ревенус об’єднались у край, який видовжений, біля районного центру, але цей центр до нового краю не включили. Відсутність центрального спроможного поселення не посилювало можливості нового об’єднання. До цього додались скарги сусідніх волостей району, розділених новим об’єднанням, чому їх не включили до нового краю.

Такі приклади привели до розуміння, що об’єднання може бути лише за певними правилами в межах загальної карти. Добровільне об’єднання загалом, а без встановлених параметрів зокрема, себе не виправдало. Нові об’єднання без правил створювали нові одиниці, які не вирішували проблеми, що стояли перед об’єднанням.

Завершення реформи територіального устрою в 2009 році

Рис. 5.2. Адміністративна карта Латвії після реформи 2009 року

У 2009 році з понад 500 самоуправлінь створилось 110 самоуправлінь (тепер це краї).

Важливий досвід Латвії для України: спочатку на етапі добровільного об’єднання волостей йшлося про необхідність при цьому утворити нові «великі» волості. Психологічно це було складно сприймати як керівникам волостей, так і

їх жителям. Тому було знайдено іншу формулу. При об'єднанні волостей створюється не нова волость, а «край». Таким чином, волості ніби і не зникають, при об'єднанні залишились незмінними межі внутрішніх самоуправлінь, але вони стали територіальними одиницями (ТО), у яких немає самоуправління. У цих ТО існує посада старости.

Фактично реформа 2009 року привела до створення нових адміністративно-територіальних одиниць - країв з повноцінним місцевим самоуправлінням, волость формально залишилась, але уже без власного самоуправління.

Зараз в Латвії існують 9 міст республіканського значення та 110 країв, які є адміністративно-територіальними одиницями.

Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5 % до загального бюджету об'єднаних волостей. Кожне об'єднання, яке створюється, за проектом отримувало разову дотацію і розмірі 285000 євро, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру.

Як жартують працівники Міністерства, держава фактично купила реформу за 160 млн євро. Алгоритм тут був такий: держава надає досить значні кошти на підтримку об'єднання, але водночас встановлює граничний термін такого добровільного, але в межах затвердженої карти об'єднання до 2009 року, після цього об'єднання відбудеться уже без преміальних коштів.

Завершення реформи коштувало 108 млн євро, виплати по роках виглядали таким чином:

2005-2006 - 4,35 млн євро;

2007 - 32,90 млн євро;

2008 - 55,55 млн євро;

2009 - 3,15 млн євро;

2010 - 1,58 млн євро.

Попри це, 35 самоуправлінь до 2009 року не об'єднались і були об'єднані без дотації. Після цього вони звернулись до Конституційного Суду щодо неконституційного об'єднання, але цей позов програли.

При підготовці проекту карт в кожному з пропонованих країв було проведено обговорення, чому варто і як технологічно провести об'єднання.

Незважаючи на це, добровільно об'єднання відбувалось дуже мляво. Затягування процесу реформи, поява на базовому рівні двох різних за спроможністю одиниць волостей та країв змусили державу прийняти принципове рішення про завершення реформи уже через ухвалення закону.

Було внесено зміни до Закону «Про адміністративно-територіальну реформу», надано право уряду самим вирішувати питання меж самоуправлінь.

Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоуправління, які утворюються внаслідок реформи.

Протягом одного дня парламент затверджував Законом всі самоуправління.

Після реформи політики таки розділили одне самоуправління на два, які стали досить слабкими, щоб надавати увесь спектр послуг населенню.

Реформа в Латвії була проведена тому, що до експертних пропозицій таки прислухались політики і було прийнято політичне рішення.

Рішення щодо запровадження другого рівня самоуправління в межах загальної реформи так і не було прийнятим. І незважаючи на те що за законом в Латвії має бути два рівні самоуправління — регіональне та місцеве, після реформи на рівні країв до самоврядування на регіональному рівні уже не дійшло.

Реформа вирішила багато проблем, але не вирішила всі. Зараз великі самоуправління та міста республіканського значення можуть виконувати всі повноваження місцевого самоврядування, але є кілька самоуправлінь, які мають населення до 1000 осіб і досі не можуть виконувати свої функції. Для таких випадків взагалі і передбачалось регіональне самоуправління, яке так і не створили.

Чому не впровадили регіональне самоврядування? Проти виступили волості та райони, і політики вирішили відкласти цю тему.

Політичний компроміс при проведенні реформи мав свою ціну. За реформу проголосували депутати більшості і члени опозиції, але за це вони отримали

кілька додаткових країв, які випадали зі схеми, що зараз дає підстави для критики реформи як не зовсім універсальної.

Деякі етапи затяжної реформи адміністративно-територіального устрою Латвії варто додатково прокоментувати, оскільки це важливо і з точки зору реформи в Україні.

1. Закон про адміністративно-територіальну реформу (АТР) 1998 року встановлював загальні параметри реформи та спосіб її проведення, базований на принципі добровільного об'єднання, але не передбачав часу завершення реформи.

2. Розтягування періоду добровільного об'єднання волостей на невизначений час призвело до внесення в Закон поправок, які передбачали завершення реформи до 2009 року, року проведення виборів.

Основна логіка утворення нової адміністративно-територіальної одиниці (АТО) базувалась на принципі: в кожному районі не може бути два приблизно однакових міста, в кожному краї не може бути два приблизно однакових поселення. Спочатку визначаються потенційні центри АТО, а лише потім визначається їх території та здійснюється розмежування.

Ще один висновок із латвійського досвіду: не можна розривати реформу юридичну, фінансову та адміністративно- територіальну. Не можна робити реформу в кілька етапів, варто робити все відразу. Це політично та економічно більш доцільно.

Етапи завершального періоду проведення реформи в Латвії в часі можна викласти таким чином:

1. 07.2006 - розробка проекту АТР.

2. 08.2006-01.01.2008 - добровільне об'єднання волостей за власним бажанням.

3. 01.01.2008-31.01.2009 - самоуправління отримали право добровільного об'єднання в рамках схеми, затвердженої урядом, з виплатою субвенції, хто не встиг - об'єднується без додаткових ресурсів по факту.

Найбільша аналітична робота була на першому етапі планування об’єднання за певною схемою. Для цього було здійснено детальне дослідження районів - витрати склали приблизно 11000 євро на район, потім узагальнення по всіх районах і вироблення пропозиції — 18000 євро. На основі цих робіт випрацювали проект реформи на 167 самоуправлінь, але це виявилось забагато для Латвії, оскільки значна частина нових самоуправлінь продовжувала залишатись неспроможною виконувати основні повноваження місцевого самоврядування.

Міністр, який прийшов після виборів 2006 року, дав доручення переглянути ці пропозиції і готувати 40 самоуправлінь. Була зроблена відповідна карта. Міністр поїхав в регіони і при зустрічі з місцевим населенням в одному з районів сказав, що дасть для об’єднання в районному масштабі 70 млн євро інвестицій. Після цього кілька самоуправлінь вирішити об’єднуватись в межах району, але більшість волостей не захотіли такого об’єднання.

Після експертних та політичних дебатів, вивчення територій було прийняте нове рішення, яке було покладено в основу нової карти утворення країв з числом в 110.

Затвердження проекту карти в уряді сталось 28 червня 2006 року. Загалом таких карт було досить багато, аж доки не була затверджена остаточна (рис. 2).

Сейм Латвії затвердив новий АТУ за півроку до виборів місцевого самоврядування.

Законопроект про реформу йшов разом з проектом бюджету на 2009 рік. Розгляд проекту почався вночі, але процес рушив з місця. Було прийняте рішення не закривати засідання доти, доки не будуть ухвалені все необхідні рішення.

Частина депутатів намагалась якось торпедувати ухвалення рішень (як кажуть латвійці — почали співати народну пісню «Горе моє, горе»), лобіюючи створення нових країв у близьких до них територіях. Процес дещо загальмувався, але продовжили обговорення далі і застосували принцип рейтингового голосування. При цьому, коли було проголосовано кілька нових країв, далі стало складно руйнувати всю схему.

Таким чином, парламент, працюючи майже добу, ухвалив всі необхідні рішення.

В Латвії є правова норма, що 30 депутатів можуть звернутись до Президента, аби він виніс питання на референдум. Цією нормою спробували тиснути на Прем'єра. Прем'єр тоді заявив, що якщо так станеться, уряд піде у відставку. Це охолодило порив депутатів, і реформа пройшла без референдуму.

Реформи в різних країнах дають підстави стверджувати, що у випадку, коли реформу ініціюють самі політики, все йде досить швидко. Коли ж ідею подають чиновники чи експерти, то просування цієї ідеї йде дуже повільно.

Медійне забезпечення реформи

При підготовці реформи Міністерство відповідало не лише за її підготовку, воно відповідало і за її інформаційний супровід.

У Мінрегіоні була штатна особа, яка працювала із ЗМІ. Це була най популярніша та відома журналістка, яка готувала матеріали для ЗМІ, працювала з ТБ, Міністерство знімало фільми, телепередачі, наприклад «Час країв», де були репортажі з різних територій, інтерв'ю з людьми.

Також було зроблено два буклети з реформи, які були відправлені в кожну поштову скриньку.

Інформаційна політика Міністерства та його активна робота із ЗМІ зробили реформу зрозумілою для людей.

Протестів людей проти реформи не було.

Протестували працівники та депутати місцевих рад найменших волостей. Основний їхній аргумент - волость, навіть дуже маленька, має свій бюджет, якщо ж вона буде у складі більшого утворення - ніякої гарантії для того, що цей бюджет залишиться в цій маленькій волості, немає.

Аргументи, що новий бюджет буде більшим, ніж поточний, не сприймались .

Біля 80 % населення не має жодних потреб у місцевому самоврядуванні - послугах, вони працюють і самі вирішують свої проблеми. Отримують послуги

соціального характеру чи працюють в самоврядуванні 10-15 %. Тому якихось протестів проти реформи не було.

Загальний баланс працівників в межах краю залишився таким же, як до реформи, але у певних волостях дійсно відбулось скорочення.

Тут варто зауважити, що ще в 1994 році було прийняте рішення про ліквідацію районного самоуправління і районного рівня адміністративно-територіального устрою взагалі. При цьому значну кількість повноважень було передано на місцевий рівень, частина відійшла до компетенції міністерств. Громадський транспорт від районів було передано у великі міста, а також в регіони планування, де цими питання став опікуватись Мінтранс. З 1997 року в районах не відбуваються прямі вибори МС.

Спочатку планувалось, що в районах буде створено державне управління, але цього не сталося.

Реорганізацію районів було проведено на основі Закону «Про реорганізацію районних самоуправлінь». Після набуття чинності цим Законом районні ради прийняли плани реорганізації, які передбачали порядок розділення установ, переходу людей з цих установ, правовий статус майна, інших ресурсів.

На 2009 рік бюджети районів складали приблизно 70 млн євро. Зараз бюджети регіонів планування - близько 1,5 млн євро. Роль районів фактично зведена нанівець.

За роки, що пройшли від моменту ухвалення рішення про ліквідацію районів, стало зрозумілим, що воно виявилось невиправданим. Так, дійсно, частину повноважень районів змогли перейняти на себе великі міста, але дрібні краї не можуть здійснювати повноваження районів.

18 грудня 2008 року було прийнято Закон «Про адміністративні території та населені місця», яким фактично було завершено юридичну частину реформи. Вибори органів самоуправління новоутворених країв пройшли в 2009 році, реорганізація районів завершилась у 2010 році.

У розвиток інфраструктури місцевих самоуправлінь було вкладено близько 152 млн євро.

Реформа суттєво посилила можливості самоуправлінь, відбулась концентрація ресурсів у самоуправління^ і більшість з них стали спроможними приймати фонди ЄС під проекти, які потребують спільного фінансування.

Зросла привабливість країв для інвесторів та підприємців, що позитивно вплинуло на місцевий розвиток.

Проте не всі проблеми, що стояли перед самоуправління- ми Латвії, вдалося вирішити.

Деякі з країв так і не стали відповідати нормам «Закону» щодо мінімальної чисельності населення, що не дає змоги їм повноцінно виконувати весь перелік повноважень.

Має місце наявність країв без їх центрів. Це погіршує спроможність краю та можливість виконання ним усіх наданих Законом повноважень.

Невирішення усіх проблем реформою 2009 року привело до того, що План національного розвитку до 2020 року ставить завдання упорядкування територіального устрою Латвії.

Ці завдання виникають в першу чергу тому, що через непроведення реформи регіонального рівня і скасування районів міністерства створили різні свої територіальні одиниці (їх зараз близько 30), і вони часто накладаються, що створює незручності як для людини, так і для всієї системи управління.

Отже, в Латвії, так само, як і в Україні, політики часто відстають від вимог до зміни політики, від ідей експертів, які розробляють нові схеми управління. Таке запізнення створює додаткові проблеми, які складно вирішувати.

Перехідний період від об’єднання кількох волостей до одного краю

В Україні нині чинний Закон «Про добровільне об’єднання територіальних громад», до його перетворення мав назву «Про право територіальних громад на об’єднання». У цьому Законі не передбачалось проведення виборів органів місцевого самоврядування об’єднаної громади відразу після такого об’єднання, а створювались об’єднані органи до чергових виборів для м’якого перехідного періоду. Однак ця норма не знайшла підтримки, і в ухваленому Законі в редакції

«Про добровільне об’єднання територіальних громад» уже такий перехідний період відсутній.

Закон Латвії «Про адміністративно-територіальну реформу» передбачав, що після рішення про об’єднання волостей не потрібні нові вибори. Нова рада складається із депутатів рад волостей і працює до чергових виборів. У цей час ухвалюються рішення щодо реструктуризації бюджетних установ, переходу людей, визначення необхідності інвестицій на інфраструктуру тощо. Протягом двох місяців після об’єднання об’єднана рада ухвалює новий бюджет, при цьому всі ресурси та субвенції складають докупи. Після об’єднання керує новим утворенням голова основної волості, інші керівники волостей, які об’єднались, стають заступниками голови об’єднаної волості.

Такий підхід давав змогу після об’єднання працювати всім об’єднаним органам таким чином, аби нове утворення не принесло дестабільності в суспільстві і серед працівників самоуправлінь. Проте навіть такі м’які норми не дозволили провести добровільне об’єднання усіх волостей, їх об’єдналось досить небагато.

Після 2009 року, коли об’єднання було проведено згідно із Законом відразу для усіх волостей, формула перехідного періоду була така: після виборів протягом двох місяців нова рада приймає новий бюджет і створює нові органи управління. Усі попередні рішення рад волостей були чинними в межах своїх територій протягом року. За цей час нова рада мала врегулювати нові правовідносини. Аналогічно і для планів території нового утворення. Після об’єднання центри надання послуг у волостях, що об’єднувались, залишаються.

Скорочення центрів надання послуг в об’єднаній волості може здійснюватись лише за дозволом міністра. Фактично у волості, яка об’єдналась з іншими, залишається виконавча адміністрація уже від нового утворення, яка має свій кошторис, що є складовою загального бюджету і затверджується радою об’єднаної одиниці (краю). Законом було передбачено ще низку різних можливостей та пільг для працівників самоуправлінь, які не могли себе знайти в нових об’єднаних утвореннях. Так, було надано можливість для голів волостей,

які працювали не менше двох скликань, дострокового (на 2-3 роки раніш) виходу на пенсію, виплати утримання 6 місяців для працівників, які не були працевлаштовані, тощо.

Як показує досвід Латвії (а перед тим Данії та Швеції), суто добровільне об'єднання муніципалітетів не може бути ефективним, завжди є ті, які ніколи добровільно не об'єднаються, тому будь-які періоди добровільного об'єднання завершуються рішенням держави про завершення реформи на підставі акта держави: закону чи рішення уряду.

На основі досвіду Латвії можна зробити припущення, що для зняття проблеми нерозуміння нового територіального устрою варто було б для нових адміністративно-територіальних одиниць в Україні визначити нові назви. Наприклад, для нового утворення базового рівня застосувати нову назву - волость, у складі волості залишити нинішні територіальні громади (фактично сільради) - які мають на своїй території відокремлений підрозділ виконавчого органу волості (залежно від величини цієї одиниці це може бути або староста, або відділ виконкому з мінімальною кількістю працівників, необхідних для надання послуг).

Замість ліквідованих районів запровадити повіти, тут будуть створені повітові державні управи та повітові ради із своїми виконавчими комітетами. Варто лише вирішити питання, які повноваження мають бути у органу самоврядування на повітовому рівні. Це досить слабкий орган, але й без нього навряд чи вийде обійтись, адже ми політично не зможемо зробити волості досить великими, які б могли поглинути повноваження повітового рівня.

Надзвичайно важливо для успішності реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування поєднати її з впровадженням електронного управління, аби людина могла отримати більшість послуг у одному місці або переважно через Інтернет. Тоді людям стає не важливим, де знаходиться орган влади. Розвиток комунікацій через Інтернет значно спрощує проведення реформи.

Питання для самоконтролю

1. Яким чином має відбутись зміна владних повноважень між національним та місцевим рівнями влади?

2. Що надає змогу проводити децентралізацію повноважень у багатьох сферах?

3. Які проблеми потребували ефективного та швидкого розв’язання на час започаткування реформи місцевого самоврядування та теритроіальної організації влади?

4. Які три основні види територіальних одиниць передбачає територіальний устрій Польщі?

5. Що визначалось метою реформи адміністративно-територіального устрою Латвії?

Тестові вправи

1. Що означає термін "децентралізація"?

а) Передача частини функцій центральної влади органам місцевого самоврядування.

б) Передача всіх повноважень центральної влади органам місцевого самоврядування.

в) Збереження всіх повноважень центральної влади без змін.

г) Передача частини функцій центральної влади місцевим державним адміністраціям.

2. Як визначається "принцип субсидіарності"?

а) Передача повноважень лише на найвищий рівень управління.

б) Передача повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, здатний їх ефективно виконувати.

в) Збереження всіх повноважень на центральному рівні управління.

г) Передача повноважень на середній рівень управління.

3. Які основні принципи децентралізації?

а) Передача повноважень лише на центральний рівень управління.

б) Передача повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, з урахуванням принципу субсидіарності.

в) Збереження всіх повноважень на місцевому рівні управління.

г) Передача повноважень на середній рівень управління.

4. Чому децентралізація завжди супроводжується укрупненням адміністративно-територіальних одиниць або створенням міжмуніципальних об’єднань?

а) Щоб збільшити кількість членів органів місцевого самоврядування.

б) Щоб забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування виконувати їх повноваження внаслідок утворення більших адміністративних одиниць.

в) Щоб збільшити централізацію влади.

г) Щоб зменшити податкове навантаження.

5. На який рівень місцевого самоврядування можна передати повноваження щодо забезпечення дітей послугами з отримання повної середньої освіти?

а) Лише на рівень місцевої ради.

б) На рівень міста-районного центру або міста обласного значення.

в) На рівень сільських громад.

г) Лише місцевим державним адміністраціям.

6. Чому деякі місцеві громади неспроможні виконувати повноваження органів місцевого самоврядування?

а) Тому що у них недостатньо фінансових ресурсів.

б) Тому що їх чисельність є надто малою, щоб забезпечити ефективне виконання повноважень.

в) Тому що вони не мають достатньо кваліфікованих кадрів.

г) Тому що вони розташовані далеко від обласного центру.

7. Які проблеми потребують негайного розв’язання?

а) Погіршення якості та доступності публічних послуг через надмірну централізацію влади.

б) Погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування.

в) Погіршення якості та доступності публічних послуг через недостатнє фінансування з боку центральних владних органів.

г) Погіршення якості та доступності публічних послуг через відсутність ЦНАП.

8. Які принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади?

а) Принципи верховенства права та доступності публічних послуг.

б) Принципи верховенства права, відкритості, прозорості, субсидіарності та партнерства між державою та місцевим самоврядуванням.

в) Принципи відкритості, субсидіарності та державної підтримки місцевого самоврядування.

г) Принципи верховенства права та державної підтримки місцевого самоврядування.

9. Які завдання реформи місцевого самоврядування?

а) Тільки забезпечення безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування.

б) Забезпечення доступності та якості публічних послуг, надання необхідної матеріально-технічної бази, відкритості інформації та професійності надання публічних послуг.

в) Забезпечення фінансової підтримки місцевого самоврядування та зменшення корупції у владних органах.

г) Забезпечення безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування, зменшення корупції у владних органах.

10.Якими основними повноваженнями володіють органи місцевого самоврядування базового рівня?

а) Надання вищої медичної допомоги та управління професійно-технічною освітою.

б) Здійснення місцевого економічного розвитку та розвиток інфраструктури.

в) Виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю.

г) Розвиток культури, спорту, туризму.

11. Яким чином забезпечується доступність та якість публічних послуг?

а) Шляхом зменшення повноважень органів місцевого самоврядування та збільшення централізації влади.

б) Оптимальним розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

в) Залученням громадськості до розроблення управлінських рішень.

г) Придбанням транспорту для ЦНАП.

12.Які завдання реформи місцевого самоврядування?

а) Забезпечення організаційної підтримки місцевого самоврядування.

б) Забезпечення доступності та якості публічних послуг, визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та інші.

в) Здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України.

г) Створення нових адміністративно-територіальних одиниць.

13. Які принципи враховуються при формуванні адміністративно-територіальних одиниць?

а) Максимальна централізація влади та розподіл ресурсів.

б) Нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці та неможливість існування інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня у її межах.

в) Розділення адміністративно-територіальних одиниць на два рівні: базовий та районний.

г) Підпорядкування органів місцевого самоврядування базового рівня обласним радам.

14. Які принципи враховуються при створенні належних умов для забезпечення виконання повноважень органами місцевого самоврядування?

а) Максимальна концентрація фінансових ресурсів у центрі та обмеження доступу місцевих органів до кредитних ресурсів.

б) Залучення громадськості до управлінських рішень, надання місцевим бюджетам частини коштів від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, надання місцевим бюджетам права регулювати ставки місцевих податків та зборів.

в) Відсутність фінансової підтримки та обмеження можливості місцевих бюджетів визначати ставки податків.

г) Конституційне закріплення права місцевих рад висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

15. Які принципи забезпечують ефективне функціонування органів місцевого самоврядування?

а) Повне обмеження доступу громадськості до управлінських рішень та обов’язкове виконання директив зверху.

б) Надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів, залучення населення до прийняття управлінських рішень та створення ефективних механізмів участі громадськості.

в) Обмеження прав ініціативи громадян та відсутність контролю за діяльністю місцевих органів.

г) Запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за ефективністю рішень органів місцевого самоврядування.

16. Що передбачалось на першому підготовчому етапі реалізації Концепції?

а) Проведення місцевих виборів та утворення об'єднаних територіальних громад.

б) Внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад, розробка проектів законів щодо запровадження механізму прямого народовладдя та створення законодавчої бази для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання.

в) Реформування соціальної сфери та забезпечення підвищення рівня життя населення.

г) Передбачення надання державної підтримки об’єднаним громадам протягом десяти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності

17. Що передбачалось на другому етапі реалізації Концепції?

а) Розширення повноважень центральних органів влади та зменшення впливу місцевого самоврядування.

б) Уніфікування і стандартизація публічних послуг, проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, проведення місцевих виборів та удосконалення системи планування території громад.

в) Збереження статус-кво та відмова від проведення будь-яких змін у системі місцевого самоврядування.

г) Розроблення окремих стандартів публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади

18. Які очікувані результати від реалізації Концепції?

а) Зменшення впливу місцевого самоврядування та зростання централізації влади.

б) Посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, підвищення якості публічних послуг, утворення об'єднаних територіальних громад, розвиток форм прямого народовладдя та соціально-економічний розвиток територій.

в) Загальне погіршення умов життя населення та зниження ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

г) Створення в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня.

19. Яким принципом керується територіальний устрій Польщі згідно з Конституцією Республіки Польща?

а) Централізацією публічної влади

б) Ієрархічністю структур самоврядування

в) Децентралізацією публічної влади

г) Підпорядкованістю органів місцевого самоврядування.

20. Який принцип був основою утворення нових адміністративно-територіальних одиниць в Латвії?

а) Орієнтування на історичні та культурні чинники

б) Випадковість визначення територій

в) Заборона існування двох приблизно однакових міст у кожному районі та кожному краї

г) Нерівномірний розвиток територій.

Ситуаційна вправа

Розвиток місцевої інфраструктури.

Ситуація: Ви є консультантом з місцевого розвитку, який допомагає сільській громаді у впровадженні децентралізації влади в Україні. Ваше завдання полягає в тому, щоб порадити органу місцевого самоврядування, які кроки вони можуть запровадити для розвитку інфраструктури у селі.

Завдання:

Аналіз ситуації: Провести аналіз поточного стану інфраструктури у селі Малинове (або будь-якому іншому умовному або реальному селі).

Ідентифікація проблем: Визначити основні проблеми у сфері інфраструктури, такі як погані дороги, відсутність зручного доступу до медичних закладів, водопостачання тощо.

Розробка стратегії: Розробити стратегію і пропозиції щодо того, як місцева влада може використовувати свої повноваження в рамках

децентралізації для поліпшення інфраструктури. Наприклад, які місцеві проекти можна фінансувати за допомогою місцевих бюджетів, як залучати додаткові кошти від держави або міжнародних фондів.

Презентація рішень: Підготуйте коротку презентацію (5-7 хвилин), де ви розкажете про Ваші рекомендації та стратегію для розвитку інфраструктури.

ТЕМА 6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

6.1. Сучасні зарубіжні моделі місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування становить собою автономний інститут публічної влади, його суть зводиться до гарантованого на конституційному рівні права територіальних громад (мешканців населених пунктів чи їх об'єднань) через обрані ними органи під свою відповідальність вирішувати значну частку питань місцевого значення. Ось тут і постає питання: звідки походить право громад на самостійну діяльність?

На сьогодні в науці про місцеве самоврядування однозначної відповіді на це не просте запитання просто немає. А тому продовжують існувати та впливати на практику державотворення, в тому числі й України, дві основні теорії місцевого самоврядування: *державницька* та *громадівська*, відповідно до яких вчені ведуть мову про дві моделі місцевого самоврядування: *континентальну* та *англосаксонську*.

Прихильники *державницької теорії* місцевого самоврядування вважають, що право місцевого самоврядування виникає як наслідок доброї волі держави, яка своїм законом передає частку власних повноважень місцевій громаді чи радше її виборним органам для їхньої реалізації в межах, визначених відповідним законодавством та забезпечених фінансовими ресурсами. Для країн, де пануючою є саме ця теорія, конституції та законодавство побудовані таким чином, що для самоврядування визначається лише певне коло компетенції. Все інше, що не визначено законом, належить до компетенції держави. Іншими словами, для органів місцевого самоврядування справедливим є принцип: «Дозволено лише те, що визначено законом».

Державницька теорія місцевого самоврядування стала визначальною для країн Європи і знайшла своє відображення у п.1 ст.3 «Європейської хартії місцевого самоврядування» («право і спроможність місцевих властей, в межах

закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення») та в конституціях більшості європейських країн. Відповідно до державницької теорії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування може бути реалізоване як на рівні власне територіальних громад (село, селище, місто), так і на рівні регіонів (район, область), але все залежить від правових норм держави.

Громадівська теорія місцевого самоврядування виходить із зовсім інших передумов основ місцевого самоврядування. За цією теорією, право на місцеве самоврядування є об'єктивним і даним, що залежить не від волі держави, а від мешканців громади як джерела публічної, недержавної влади.

Тобто громадівська теорія, на відміну від державницької, вважає, що право на місцеве самоврядування є природним та невідчужуваним правом місцевої громади, й держава просто визнає це право за громадою, а не делегує громаді частку своїх повноважень. Іншими словами, органи місцевого самоврядування можуть діяти за принципом: «Дозволено все, ще не заборонено законом». Згідно з громадівською теорією, правом місцевого самоврядування користуються власне територіальні громади, а на рівні регіонів діє державна виконавча влада й можуть існувати спільні органи, що представлять інтереси органів місцевого самоврядування громад. Громадівська теорія місцевого самоврядування надзвичайно поширена в Сполучених Штатах Америки та Канаді.

Зрозуміло, що в чистому вигляді нині важко віднайти застосування тієї чи іншої теорії місцевого самоврядування в законодавстві й практиці демократичних країн. Реальнішою виглядає так звана змішана, громадівсько-державницька теорія місцевого самоврядування, яка природно поєднує в собі елементи обох теорій.

Більш детально ми розглянемо цю тему нижче, на прикладі практичної дії основних моделей місцевого самоврядування в різних країнах світу.

Канада - «країна, щонайбільше пристосована до життя» - такою є думка більшості світових аналітичних центрів. Показник валового національного продукту (21 тис. американських доларів на кожного канадця), збалансований

державний бюджет, розвинені соціальні програми, відсутність різних соціальних контрастів та сприятлива екологія дозволяють громадянам цієї країни впевнено дивитися у майбутнє. Значною мірою цей факт пояснюється ефективністю канадської системи місцевого самоврядування.

Перш за все з'ясуємо, що в канадському контексті означають такі базові поняття як *«муніципалітет», «місцеве самоврядування»* та *«міський регіон»*.

Муніципалітет являє собою правовий орган, який здійснює управління певною територією. Управлінські функції в муніципалітеті виконують виборна рада і професійна, політично-нейтральна адміністрація. В сучасній Канаді налічується близько 5 тис. муніципалітетів.

Що стосується *місцевого самоврядування*, то до його складу входять не лише муніципальні ради і адміністрації, а й безліч автономних закладів, які контролюють окремі сфери суспільного життя: охорону правопорядку, освіту, охорону здоров'я, охорону природи, водопостачання і т.д.

Нарешті, *міські регіони* можуть включати до свого складу кілька муніципалітетів, які в процесі історичного розвитку злилися в єдиний соціальний організм. Інколи їх число досить значне. Так, у Ванкувері діє 21 муніципалітет, в Монреалі та Торонто до недавніх реорганізацій їх налічувалося більше сотні.

В силу ряду історичних причин Канаді завжди були властиві сильні централістські тенденції, тому англосаксонська модель була реалізована тут особливим чином. Під час утворення в 1867 р. канадської конференції місцеве самоврядування не користувалося великим авторитетом. Як наслідок, визначаючи федеральний і провінційний рівні влади, канадська конституція ні слова не говорить про місцеве самоврядування. До цього дня всі свої повноваження муніципальні органи одержують з рук урядів провінції. В кожній провінції Канади прийнято власний муніципальний акт (закон, що регулює сферу самоврядування), в якому детально розписано, що мають право і чого не мають права робити місцеві власті. Як правило, це вагомий фоліант, що складається з 600-700 сторінок дозволів та заборон. Значні обмеження на діяльність муніципальних органів влади покладає також природоохоронне та

земельне законодавство, яке приймається на федеральному рівні. На практиці, як визначають канадські автори, провінції можуть робити зі своїми муніципалітетами все що завгодно - змінювати кордони, накладати додаткові зобов'язання, скорочувати фінансування і навіть ліквідувати їх. Але при цьому, незважаючи на зовнішній бік справи, необхідно підкреслити, що ми маємо справу з англосаксонською моделлю, оскільки в рамках своїх повноважень канадські муніципалітети вільні і незалежні, а громада залишається первинним осередком соціальної організації. Жодна державна інстанція має права коригувати її дії, коли вони вирішують питання своєї виключної компетенції. Держава може лише слідкувати, щоб місцеві постанови і рішення не порушували загальнонаціональне законодавство.

Ще одна особливість канадської системи самоврядування зумовлена властивою канадцям впевненістю, що активність політичних партій на місцевому рівні необхідно обмежувати. На прикладі сусідніх Сполучених Штатів в Канаді прийшли до висновку, що, утвердившись в муніципалітетах, партійні уподобання можуть привести за собою корупцію. Тому, близько ста років тому назад у країні було взято курс на створення професійної місцевої адміністрації, яка в багатьох випадках має перевагу над обраними населенням радами.

Муніципальні ради, як правило невеликі; за винятком Монреаля і Торонто, вони налічують 5-15 депутатів, які обираються на 1-4 роки. Мери міст переважно обираються населенням у ході загального голосування.

Це в свою чергу позначилося на канадській системі місцевих виборів. Загальнонаціональні партії, які запекло борються між собою за місця в федеральному парламенті, в них практично участі не беруть. Обрання депутатів (радників) здійснюється на безпартійній основі (хоча в двох містах Монреаль і Ванкувер, де сильні партійні осередки, використовуються партійні списки). В результаті виборцям доводиться мати справу з кандидатами, позбавленими «партійних ярликів», просто змушеними надавати населенню якомога більш

повну інформацію про себе. Члени муніципальних рад обираються завдяки своїм особистим якостям і популярності як «незалежні».

Вибори до органів місцевого самоврядування в Канаді приваблюють до себе не дуже багато виборців. Як правило, в обранні загальнонаціонального парламенту беруть участь 75 відсотків громадян, які мають право голосу, в той час як на місцеві приходить лише 30-40 відсотків. Такий стан справ можна пояснити кількома причинами. По- перше, дається взнаки низький рівень конкуренції, адже сильні і вже відомі депутати відтісняють конкурентів. По-друге, кандидати часто ведуть дискусію з незначних проблем, які не мають принципового значення. По-третє, виборцям доводиться витрачати чимало сил і часу, щоб розібратися в незначних відмінностях кандидатських проблем.

Як правило, місцеві депутати поєднують свої обов'язки з якоюсь іншою роботою. Канадські муніципалітети діють за принципом «відкритого уряду». Це означає що сесії ради завжди відкриті для публіки, представники громадськості завжди можуть виступити в дебатах. Разом з цим слід мати на увазі, що вибори та участь в сесіях місцевої ради - це далеко не єдина можливість для «рядового канадця» долучитися до участі в муніципальній політиці. Широкого поширення в країні набули місцеві референдуми, під час яких запрошують до голосування для вирішення часто локальних питань. Результати такого волевияв- лення ні до чого не зобов'язують місцеву владу, але не зважаючи на це, служать могутнім засобом тиску на депутатів. Проведення референдумів супроводжується публічними форумами і відкритими дискусіями, під час яких громадянам надається змога викласти власну точку зору і познайомитися з іншими позиціями.

Окремо слід сказати про ту роль, яку відіграють у місцевій політиці різні «групи тиску». Серед останніх виділяються асоціації сусідів, об'єднання, що створюються для вирішення якогось конкретного питання, групи протесту. Всі вони прагнуть знайти вихід на місцеву владу з тим, щоб довести до її відома власні погляди і пробувати втілити їх у конкретні політичні рішення. З цією метою використовуються зустрічі з муніципальними радниками, мітинги,

вуличні походи і т.д. Як правило, при кожному муніципалітеті створюються торгово-промислові палати, в яких формується позиція ділових кіл з проблем муніципального розвитку. Зрозуміло, що їх думка дуже важлива, адже підприємці формують податкову базу місцевої влади.

Які ж *функції канадських муніципалітетів* і *як* вони *фінансують* свої програми?

Перш за все вони зобов'язані підтримувати в робочому стані системи життєзабезпечення: водопровід і каналізацію, місцеві дороги, парки і зони відпочинку, звалища. В їх віданні знаходяться також пожежна охорона і поліція. Крім того муніципалітети утримують дитячі садочки і будинки для престарілих, а також розміщують іммігрантів. Що стосується охорони здоров'я та освіти, то ці сфери входять в компетенцію провінційної влади, і тому муніципалітети ними не займаються.

Канадські муніципалітети мають три базові джерела фінансування: місцеві податки, неподаткові платежі за різного роду послуги (ліцензії , патенти, штрафи та ін.), дотації і субвенції з федерального й провінційних бюджетів.

Фінансова спроможність муніципальних органів влади значною мірою обмежується залежністю їх доходної бази від традиційного й основного виду місцевих податків - податку на нерухоме майно. Ставки податку на власність встановлює місцева рада. Виходячи з цих цифр муніципальна адміністрація розраховує проект місцевого бюджету, який потім виноситься на розгляд ради. Прийняття бюджету супроводжується серйозними баталіями, так як муніципалітети, згідно з канадським законодавством, не мають права допускати дефіцит і брати гроші в борг. Але істотне підвищення ставки майнових податків (найпростіший метод поповнити місцеву казну) - справа дуже болісна і не популярна, яка може спричинити політичні ускладнення, значний громадський опір і навіть втрату влади. Як наслідок, останнім часом муніципалітети відчувають все більш серйозні фінансові труднощі.

Вихід один - реформування муніципальної діяльності. Ради невтомно ведуть пошук шляхів залучення нових інвестицій, всіма силами закликають до

себе високотехнологічні підприємства і фірми. Бізнес же, як відомо, вимагає нормальних умов для роботи і відпочинку. Тим самим у місцевої громади з'являється потужний стимул робити життя якіснішим, цікавішим, кращим.

Франція завжди славилася традиціями централізації, і це не могло не позначитися на особливостях муніципального життя. В даний час у Франції сформувалася трирівнева система місцевої влади, яка включає в себе регіони, департаменти і комуни. Вся територія країни розподілена на кілька десятків тисяч комун, найнижчих адміністративних одиниць, які мають схожу систему управління. Так як Французька Республіка - унітарна держава, всі щойно згадані поверхи влади знаходяться під контролем національного уряду і відносяться до сфери місцевого самоврядування. На кожному з них вирішуються особливі економічні завдання, приймаються окремі бюджети, накреслюються місцеві плани соціального розвитку. У відповідності до постулатів континентальної моделі нижчестоячі муніципальні органи, як і раніше (хоча і в дещо меншій мірі) залежать від вищестоящих.

У Франції депутатські комітети і комісії не відіграють такої значної ролі, як у Канаді. Щоб підтвердити цю тезу, поглянемо на схему управління комуною. Її розпорядчим органом є муніципальна рада, яка обирається населенням, а виконавчим - мер, якого рада обирає зі свого складу. Мер, який володіє дуже широкими повноваженнями, підзвітний одночасно і сенату, і перфекту - представникові центральної влади, якого уряд призначає в кожен департамент. Таким чином, мер частину роботи виконує як керівник комуни, а іншу частину - як чиновник, відповідальний перед урядом. Як глава виконавчої влади комуни він призначає і звільняє міських службовців, розпоряджається міським господарством, головує на засіданнях муніципальної ради. Як особа відповідальна перед центральним урядом він керує місцевою поліцією, публікує закони, видає обов'язкові постанови та дозволи на проведення мітингів та демонстрацій, викликає війська у випадку безпорядків.

Для континентальної моделі місцевого самоврядування характерною є активна роль призначених «згори» представників державної адміністрації. У

Франції це - перфекти, які виступаючи від імені держави контролюють дотримання національних інтересів, забезпечують здійснення в департаментах повноважень центральних державних органів, інформують уряд про політичну ситуацію на довіреній йому території, несуть відповідальність за майно, яке належить державі. Перфект також зобов'язаний слідкувати за виконанням нормативних актів центральної влади. Забезпечуючи спокій і правопорядок, він має право віддавати накази про використання поліцейських сил.

Як і в Канаді, місцеві вибори у Франції традиційно називають адміністративними - на відміну від політичних, тобто загальнонаціональних. Голосування є прямим і загальним і проводиться один раз на шість років. Дотримуючись нейтралітету у передвиборчій компанії, держава накладає на їх учасників серйозні обмеження.

Разом з тим слід відзначити, що в останній час французькі підходи до самоврядування стають все більш гнучкими. Поряд зі скороченням влади перфектів значно послаблено контроль вищих органів самоврядування над нижчими. Тепер жоден територіальний колектив не може здійснювати опіку над іншим, окрім жорстко визначених сфер: регіон над департаментом і комуною - в галузі освіти і культури; департамент над комуною - в соціальних питаннях, охороні здоров'я, сільськогосподарському розвитку, шкільному транспорті.

На початку XXI століття розбіжності між двома основними моделями місцевого самоврядування не носять принципового характеру. Спостерігається їх помітне зближення. В країнах англосаксонської традиції все більш помітним стає державний контроль за муніципалітетами. А в державах, прихильних до континентальної моделі, навпаки, місцеві органи влади наділяються все більшою свободою. Це й не дивно, отже основою місцевого самоврядування і там і там є представницькі органи, які формуються населенням в результаті рівних змагальних виборів.

Свою здатність до «зростання» дані моделі переконливо доводять на прикладі Канади, де їм доводиться діяти по сусідству одна з одною (адже в результаті англійських колоніальних загарбань, здійснених у II половині XVIII

ст., до британських володінь у Північній Америці було приєднано і відібраний у Франції Квебек. Не бажаючи загострювати відносини з новими підданими, англійці вирішили зберегти на завойованих територіях звичну для їх жителів континентальну систему місцевого самоврядування, в свій час вивезену з колишньої метрополії. В наступні століття обидві моделі розвивалися пліч-о-пліч. Сьогодні франкомовний Квебек, як і раніше, використовує свою власну систему самоврядування, в той час як решта канадських провінцій орієнтована на англосаксонську модель).

Процеси глобалізації, які змінюють вигляд планети, торкаються і всієї управлінської сфери, включаючи і її місцевий рівень. Демократичні принципи, включаючи виборність влади та її підзвітність виборцям, стають по-справжньому універсальними. Сьогодні до демократичних стандартів прагнуть і в Азії, і в Африці, і в Латинській Америці. Як наслідок, на всій земній кулі утверджується певний, єдиний стандарт самоврядування, який вбирає позитивний досвід кожної з раніше діючих моделей і в той же час поступово ліквідуючий їх традиційні особливості. Саме тому в сучасній муніципальній практиці все важче розрізняти де «англосаксонські», а де «континентальні» елементи, де уроджене й національне, а де штучне й набуте.

6.2. Історичні особливості формування закордонних моделей муніципального управління

Місцеве самоврядування - одна з найефективніших форм управління територіями держави. В різних країнах у різні часи його виникнення, становлення і розвиток відбувався неоднаково. Але попри те, що умови генезису та еволюції цього виду публічної влади були відмінними в різних країнах, їх політико- правова сутність та функції є повсюдно тотожними.

Можна навести таке порівняння. Історична роль німецького місцевого самоврядування у політичній системі країни принципово відрізняється від впливу англійського місцевого самоврядування на формування конституційної

монархії у Великобританії. У німців місцеве самоврядування завжди перебувало під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів та королів, будучи водночас їх фінансовою та матеріальною опорою у вирішенні питань загальнодержавного значення.

В Англії сформувалася система муніципального управління принципово іншого характеру, яка стала складовою частиною парламентського правління країною. Але в даний час, незважаючи на явні організаційно-правові відмінності між політичними системами цих держав та їх муніципальними системами, ці органи мають однакові функції та вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність громад на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади та власних юридичних рішень, які приймаються ними в межах своєї компетенції.

Становлення і розвиток різних моделей муніципального управління залежить від повноцінного життєвого середовища, в якому відбуваються ці процеси. Життєве середовище визначається такими чинниками, як: просторово-географічні, правові, соціально-політичні умови тощо.

Європейська ідея формування органів місцевого самоврядування на основі представництва соціальних груп, що проживають на певній території, сягає періоду XII-XIII ст., коли поступово формується стан городян, які користуються особливими політико-правовими привілеями в суспільствах того часу.

В Англії міста отримали так звану Велику хартію вольностей, яка в політичному плані в деяких випадках давала можливість формувати власні уряди, а також обмежувати повноваження коронної влади, втручатися у справи місцевих громад.

У Німеччині виникло Ганза - північнонімецьке об’єднання міст, в рамках якого поступово набувалися політичні права, в тому числі право приймати ключові, обов’язкові для виконання рішення на з’їздах представників ганзейських міст. У Франції міське самоврядування було створено в результаті

комунальної революції, під час якої місцеві громади вибороли свої свободи від королівської та сеньйоріальної влади.

Інститути місцевого самоврядування європейських країн ілюструють практично весь спектр моделей організації та регулювання життя та діяльності місцевих громад. Мова йде про процес передачі частини повноважень і прерогатив центральної влади на рівень міських і сільських громад, який розпочався в ранньому середньовіччі, внаслідок чого система місцевого управління адаптувалася до місцевих національних та історичних традицій, але кожна країна має свій власний політичний досвід, пов'язаний з делегуванням або завоюванням влади, її конфігурацією влади на місцевому рівні.

При цьому кожна з країн так чи інакше дотримувалася загальноєвропейських імперативів культури і традицій, що згодом забезпечило європейську ідентичність в організації муніципального управління, і знайшло вираження в прийнятті в 1985 році Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка закріпила загальні принципи формування місцевого самоврядування в Європі.

Європейська ідентичність є своєрідним об'єднуючим принципом, який тією чи іншою мірою притаманний кожній країні континенту. У розглянутих нижче моделях місцевого представництва XIX - початку XX ст., з усіма їхніми відмінностями, пов'язаними зі ступенем децентралізації, рівнем і характером державного втручання, є спільні підходи, які роблять муніципалітети в цих країнах найважливішими, що не є основним інститутом громадянського суспільства і дозволяє говорити про якісь загальноєвропейські традиції місцевого самоврядування.

Англійська система місцевого самоврядування склалася як один із елементів конституційної монархії з сильними інститутами політичного представництва, які обмежували владу короля. Одним із перших представницьких органів в Англії був парламент. У XIII ст. це було представництво територіальних корпорацій повітів і привілейованих міст. Вже в XVI ст. Парламент сприймається як представництво народу.

Нарешті теорія фактичного представництва, згідно з якою члени парламенту представляють всю націю, незалежно від місця обрання, сформувалася в XVIII столітті. Цю точку зору англійського парламенту відстоював основоположник британського консерватизму Е. Берк. У промові перед виборцями в Брістолі в 1774 році він стверджував, що парламент, як представницький орган усього англійського народу, повинен прагнути досягти «загального блага». Теорія фактичного представництва суперечила практиці представництва: лише 1% населення міг бути виборцем. Ще менш представницький характер був притаманний системі місцевого самоврядування. З XIV століття утвердилася практика призначення королем представників аристократії для охорони «королівського світу».

Мирові судді мали всю повноту адміністративної та судової влади і майже не контролювалися центральною владою. Це забезпечувало високу автономію місцевого самоврядування та створювало умови для різноманітних зловживань. Для призначення на посаду мирового судді необхідно було отримувати не менше 20 фунтів на рік, хоча цей ценз міг бути порушений.

Чисельність мирових суддів у повітах коливалася, більшість питань вирішувалося на квартальних сесіях мирових суддів у кожному повіті. Місцеве управління також здійснювали шериф, лорд-лейтенант, коронер та інші посадові особи як призначені, так і виборні. На низовому рівні зберігався середньовічний за походженням інститут самоврядування - волость (Парафія), яку очолювала парафіяльна управа на чолі зі священнослужителем, який діяв під впливом місцевого землевласника. Система центрального і місцевого управління в Англії до початку 19 ст. була оцінена в англійській політико-правовій літературі дуже позитивно.

Спочатку Ієремія Бентам також ідеалізував конституційну монархію в Англії, високий майновий ценз і тривалий термін роботи представницьких органів, однак згодом, розвиваючи політичну теорію утилітаризму, він перейшов до табору радикалів. На його думку, законодавча влада повинна здійснюватися однопалатним представництвом, що обирається щорічно загальним, рівним і

таємним голосуванням, а виконавча влада повинна належати часто змінюваним чиновникам, підлеглим цій законодавчій палаті. І. Бентам і Джон Стюарт Мілль були впевнені, що загальне виборче право має запроваджуватися поступово, протягом тривалого часу.

Вводячи в науковий обіг поняття «місцеве самоврядування», І. Бентам включив до нього принципи представницького демократичного правління, зокрема загального виборчого права.

Особливості англійського самоврядування в XIX ст. полягали в тому, що місцеве самоврядування виступало другорядною системою відносно парламентського самоврядування, тому зміни в місцевому управлінні йшли за трансформацією політичних інститутів і змінами в розстановці політичних сил у парламенті. Демократизація виборчого права сприяла формуванню місцевого самоврядування.

У ході реформи не були ліквідовані такі традиційні інститути самоврядування, як мировий суд і волость. Реформи не торкнулися основних принципів англосаксонського типу самоврядування - підпорядкування закону і суду, автономії муніципалітетів. Однак нагляд за муніципалітетами з боку Ради місцевого самоврядування та інших органів влади, безумовно, посилився. В європейській політичній літературі 19 ст. часто зустрічаються позитивні оцінки англійської моделі місцевого самоврядування.

У світі на той час багато країн цікавилися європейською моделлю місцевого самоврядування, адже основні переваги цієї моделі - високий ступінь самостійності місцевих органів влади, опора самоврядування на місцеву аристократію, малочисельність бюрократичного апарату, економічність і стабільність роботи органів місцевого самоврядування - були зумовлені тісний зв’язок представницького самоврядування і станової організації суспільства з потужним прошарком аристократичних землевласників.

Важливу роль у вивченні англійського самоврядування відіграло германістичне дослідження, серед якого виділяється спадщина вченого і політичного діяча Гнейста (1816-1895). У 1850-1880-х роках Гнейст опублікував

низку робіт про англійську систему самоврядування. Його праця «Історія державних установ в Англії» була перекладена і видана в 1885 р. Він був прихильником англійської системи самоврядування, що існувала до реформи 1888 р., але розглядав самоврядування як елемент громадського управління за участю товариства. На його думку, самоврядування мають здійснювати не чиновники, для яких служба є джерелом існування, а авторитетні люди з числа місцевого населення на безоплатній основі. Безпосереднє знайомство з роботою англійських органів місцевого самоврядування дозволило світовим дослідникам виробити критичне ставлення до поглядів Гнейста.

Після реформи місцевого самоврядування в Англії в 1888 р. почались дослідження, що система місцевого управління, яку відстоював Гнейст, зовсім не є самоврядуванням: посада не за вибором і, отже, не за волею суспільства; але лише через історично сформовані соціальні умови. Вони можуть бути визнані органами самоврядування лише умовно, тобто тому, що саме суспільство, мовчазно погоджуючись, визнає їх такими. Насправді це дуже особлива виняткова форма правління.

На відміну від Гнейста, його сучасник Л. фон Штейн дотримувався більш об’єктивних поглядів на англійське самоврядування. До переваг англійської моделі самоврядування він відносив її корпоративний характер самоврядування; зв'язок з парламентським самоврядуванням; принцип обрання посадових осіб за розміром сплачених податків; право місцевої влади приймати місцеві закони; підпорядкування органів самоврядування загальній судовій відповідальності.

При цьому він ігнорував недоліки переваги шляхти в місцевому самоврядуванні. Більш об'єктивна оцінка англійського самоврядування дозволила по-іншому поглянути на співвідношення російської та англійської траєкторій розвитку місцевого самоврядування. Звичайно, при тій соціально-політичній диференціації, яка існувала в суспільстві з 1860-х років, однозначний погляд був неможливий.

Однак до 1880-х років виникли дві основні позиції. Відповідно до першого, місцеве самоврядування повинно розвиватися по особливому шляху, який

дозволить досягти гармонійного поєднання самодержавної влади і земського самоврядування.

Один з ідеологів консерватизму М. Н. Катков запропонував розробити єдину систему центрального і місцевого управління, тобто - від центру до найменших місцевих громад, міста і села - як єдиний організм, в якому не повинно бути ні тіні розбрату чи антагонізму між державою і землями, як у нас кажуть, щоб вони не були двома таборами, щоб між ними в принципі не виникло жодних рахунків чи суперечок про права та інтереси.

Відповідно до другої позиції, як в Україні, так і в Англії, одним вектором розвитку місцевого самоврядування є представницька влада на всіх рівнях влади та загальне виборче право, тому не слід акцентувати увагу на застарілих недемократичних формах аристократичного представництва.

Цю позицію займали переважно ліберали. Через цензурні обмеження вони змушені були використовувати порівняльні дослідження для пропаганди тієї чи іншої форми місцевого самоврядування.

На початку XX ст. значна частина українського суспільства сподівалася на еволюційний шлях реформування місцевого самоврядування. Однак у міру поглиблення знань про англійську модель місцевого самоврядування все більше дослідників і урядовців приходили до висновку, що в країни на це вже немає часу. Аналіз англійських форм самоврядування тільки дозволяє більш глибоко і адекватно оцінити проблеми українського самоврядування і знайти для них індивідуальні рішення.

Отже, розвиток та становлення місцевого самоврядування Великобританії відбувався схоже на український розвиток, підставою відмінностей є віднесення України до країн континентальної системи права, а Великобританії - до країн англо-американської правової системи. Тож, використавши відповідні дослідження питання способів реформування українського місцевого самоврядування потребує подальшого розвитку, зокрема за результатами реалізації Україною окремих кроків на шляху євроінтеграції та децентралізації влади.

6.3. Закордонний досвід розвитку територіальних громад.

Територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Право та змога територіальних громад як безпосередньо так і через представницькі органи місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, забезпечують не тільки інтереси місцевого населення, а й гармонійний розвиток країни.

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку територіальних громад слід розпочати з вивчення найближчого історичного досвіду (19 сторіччя). Так, якщо зробити неглибокий ретроспективний аналіз децентралізації влади на території нинішньої Польщі, то можна побачити, що перші правові норми у бік децентралізації - так звані «муніципальні акти», з'явилися у 19 сторіччі. Тоді відбулася реформа муніципальних прав, яка змінила ситуацію в бік значного розширення можливостей мешканців, давши їм права діяти з важливих питань. Реформа, серед іншого, дала свободу в міста: вони більше не підпорядковувалися главам районів або маршалам.

У Пруссії, де з 1808 року було при-йнято указ про міста, також спостерігалися кроки в бік децентралізації. Згідно з його правилами, в рамках місцевого самоврядування місто створювало раду, функції якої було обрання міського управління. Управління повинні були бути схвалені центральним органам влади. У 1815 році було введено новий адміністративний поділ, при якому муніципалітети були найменшими адміністративними одиницями. Серед них було два типи: сільські і міські. За іншим актам 1850 року і в 1853 році муніципалітети отримали більше функцій. Міська влада мала право призупинити незаконне рішення, дисциплінарно карати мерів та інших членів. Суддя був у праві визначати в муніципальному бюджеті витрати, які рада не прийняла. Цей

процес децентралізації в Пруссії, на той момент був направлений лиш на делегування повноважень.

В Австрії реформи децентралізації були значно відкладені. Цього не відбувалося до конституційної реформи під час «весни народів». Адміністративний поділ було введено в середині дев'ятнадцятого століття, коли почався процес створення місцевого управління в його сучасному вигляді. Муніципальна влада була розділена між законодавчими та виконавчими органами. Завдання були розділені на власні і делеговані. Так, в Галіції і Лодомерії існували унікальні одиниці - присадибні ділянки. Їх завдання були схожі на муніципальні, але їх структура ставилася до старих феодальних систем, так як ключову роль все ще брав місцевий керівник або власник землею.

Починаючи із прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування у 1985 році, розвиток децентралізації набув значного прискорення. Так, Європейська інтеграція призвела до більш відкритого прийняття рішень, в рамках якого, уряди об'єднуються як ефективні учасники політичного процесу в Європейському союзі, який використовує термін «Європа регіонів». Це пов'язано з тим, що якщо ЄС має підвищити свою легітимність, він повинен розвивати процес субсидіарності шляхом прийняття рішень на найнижчих рівнях влади. Таким чином, союз буде включати в себе погляди органів влади нижчого рівня, як спосіб децентралізації.

Уряд Великобританії, найкраще адаптувався у нову політику. Місцеве самоврядування максимально використовує можливості, доступні для цього. Інноваційні місцеві органи влади можуть використовувати нові можливості для транснаціональних зв'язків і встановлення контактів з іншими союзами ЄС. Великобританія чітко висловлювала свої інтереси, враховуючи інституційні механізми, які в підсумку завадили інтересам децентралізації. Місцеве самоврядування є виборним інститутом і має більшу легітимність, ніж виборчі органи і приватні компанії. Прикладом є залучення влади до місцевого уряду. Наприклад, в процесі консультацій з Зеленої книги (міське середовище), органи місцевого самоврядування влаштовують візити в інші міста для обміну досвіду.

Ідея полягала не просто в стимулюванні міського середовища, але і у налагодженні діалогу між місцевими політичними інститутами.

У Швеції процес європейської хартії місцевого самоврядування знайшов своє відображення у вигляді муніципалітету як спільноти. Ідея складається з різних поглядів на демократичні ідеали, цивільні, центральні відносини з місцевим урядом, місцеве політичне управління, організаційні принципи і контроль продуктивності. Спостерігаючи як Швеція орієнтує ринок на муніципалітет в поєднанні з посиленням контролю з боку центрального уряду, можна помітити тенденції витіснення місцевого самоврядування. З іншого боку, місцева політична відповідальність за освіту і добробут інституційних інструментів не порушена. Принцип децентралізованої моделі Швеції був встановлений ще в 1862 році, коли було прийнятий перший Закон про місцеве самоврядування. Проте зараз, Швеція є країною місцевого самоврядування насамперед договірного порядку, як «тінь» центрального уряду і парламенту. Хоча роль місцевого самоврядування залишалася незмінною протягом 150 років, муніципалітети та окружні ради значно розширилися в ході розробки європейської хартії самоврядування. Муніципалітети були об’єднані як політичні і професійні ресурси. В основному у відповідь на це народжувалася досить масова критика, як на експерименти з «вільними комунами» протягом 1980-х років. У 1991 році новий закон про місцеве самоврядування було розширено на свободу функціонування комун. Більш того, децентралізація відповідальності відбулося в 1992 році (від цільових до загальних субсидій). Ці реформи були піком хвилі децентралізації, а також відправною точки для чогось нового.

З одного боку, Швеція зараз має порівняно високо децентралізовану політичну систему, але нове політичне спрямування також може означати, що розробка політики та надання послуг як правило, відсторонені від місцевих органів влади.

Процес децентралізації у деяких сучасних країнах характеризуються занадто сильної залежністю від центральної влади. Таке становище можна добре

побачити на прикладі Австралії. Органи місцевого самоврядування Австралії завжди діяли під загрозою державного втручання управління і розпорядчими регулюваннями.

На наш погляд, найбільш вдалим досвідом побудови місцевого самоврядування та територіальних громад є досвід Польщі. Процес реформування системи місцевого самоврядування у Польщі можна розділити на два періоди - з 1990 по 1998 роки та з 1999 р. і до сьогодня. Його першу фазу характеризує етап інституалізації, що мав на меті становлення нормативної бази, удосконалення територіальні структури, формування організаційні моделі. Разом з цим було вироблено й законодавчо закріплено основні принципи взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. Інституціалізацію було розпочато з перегляду Конституції 29 грудня 1989 р., коли польська влада відмовилась від існувавшої на той час моделі комуністичного режиму. Натомість, основними засадами влади було проголошено демократію, верховенство права, громадянські свободи. На тлі цього найголовнішим стало впровадження принципу широкого самоуправління - територіального, фактично децентралізації, говорячи сучасною мовою українських реформ.

Наступним чинником став поділ влади на три гілки, фактично — розмежування «по вертикалі» сфер діяльності повноважень між аналогічними органами одного виду, діючими на різних рівнях територіальної організації держави, і встановлення певних правил і норм взаємовідносин між ними. Цей розподіл у подальшому передбачав становлення представницьких органів у територіальних одиницях. В контексті зазначених змін було також змінено назву держави з Польської Народної Республіки на Республіку Польща (РП). Закріплення правових норм, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, відбулося у Законі «Про територіальне самоуправління» від 8 березня 1990 р. Характерною рисою самоуправління стало створення локального управління, базовою ланкою якого стала окрема від державної влади одиниця - гміна. Жителі гміни отримали можливість утворювати територіальну спільноту

на підставі фактору проживання на певній території. Найвищим органом гміни стала рада, що формується за допомогою виборів. Гміна також стала і господарською одиницею, отримавши власний бюджет.

Наступний крок на шляху демократизації місцевої влади і удосконалення територіального управління було здійснено 1 січня 1999 р., коли відбулося відновлення самоврядування у воєводствах і повітах шляхом обмеження влади державної адміністрації у воєводстві. На меті була уніфікація організаційної структури країни. Воєводство є найбільшою одиницею територіального самоврядування та регіональною самоврядною спільнотою, яку на підставі закону утворюють мешканці воєводства.

Фундаментальними засадами адміністративно-територіальної реформи Республіки Польща можна визначити: децентралізацію державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання у місцеві справи. Роблячи висновки, щодо статусу територіальних громад в України та його конституційної регламентації відповідно європейських стандартів на прикладі Республіки Польща слід відмітити необхідність наповнення цього статусу реальним змістом.

Особливо цінним для України є позитивний досвід функціонування у РП сільських територіальних громад, адже, пріоритетність розвитку сільських територіальних громад в Україні зумовлюється винятковою значущістю виробництва продукції сільського господарства та продовольства в життєдіяльності людини, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури.

У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб’єктом місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 28 (п. 2.) Конституції Німеччини 1949 року за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як “територіальні корпорації” та в загальних рисах регулює питання їх прибутків.

Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Опис структур самоврядування є нелегким завдан¬ням, оскільки комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на місцеве самоврядування. При цьому організація державного управління в різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Критеріями при визначенні територіальної основи комунального самоврядування є такі: кількість населення, структура розселення, традиції, особливості історичного, соціального розвитку міст тощо. Розвиток місцевої демократії в Німеччині виражається через появу нових форм волевиявлення, а саме: "права жителя на клопотання", "побажання громадян", "рішення громадян".

Дуже цінним для України є також досвід Франції, яка, в цілому досить схожа на Україну, зокрема, за своєю площею. Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів влади місцевої. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. Розгляньмо докладніше рівень комуни та функції, які покликані виконувати їхні виконавчі органи. Так, термін "комуна" у значенні територіальної громади вживається у Франції. Характерною рисою французьких громад є їх кількість - всього їх у Франції на 2010 рік налічувалося 36 682. Із них більше 22 тисяч громад налічують менш ніж 1 000 мешканців. У кожній такій громаді є мер і муніципальна рада, повноваження яких не залежать від кількості населення. Не всі французькі комуни є найнижчою ланкою в адміністративно-територіальному устрої - комуни Парижа, Марселя та Ліона поділяються ще на муніципальні округи. Комунами управляють виборні муніципальні ради, до яких обирають депутатів шляхом загального прямого голосування кожні шість років.

Отже, на сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні. Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Розвиток територіальних громад, чи муніципалітетів та комун, насамперед залежить від колишньої інфраструктури влади та самої політики центральної влади. Досвід інших країн може бути запозиченим, але не цілком, а лише конкретними відповідними аспектами, індивідуально до кожної країни, й не повторюванням чужих помилок.

Питання для самоконтролю

1. Які дві основні теорії місцевого самоврядування продовжують існувати та впливати на практику державотворення?

2. Який характер мають розбіжності між двома основними моделями місцевого самоврядування у XXI столітті?

3. В чому полягали особливості англійського самоврядування в XIX ст.?

4. З прийняттям якого нормативного акта розвиток децентралізації набув значного прискорення в європейських країнах?

5. Що є характерним для адміністративного устрою Французької республіки?

Тестові вправи

1. Згідно з якою теорією місцевого самоврядування право на самостійну діяльність громад походить від доброї волі держави?

а) Державницька теорія

б) Громадівська теорія

в) Змішана теорія

г) Представницька теорія

2. Яка модель місцевого самоврядування характерна для Канади, де муніципалітети мають відносну незалежність, але їх діяльність регулюється провінційним законодавством?

а) Континентальна модель

б) Англосаксонська модель

в) Громадівська модель

г) Змішана модель

3. Що характеризує державницьку теорію місцевого самоврядування?

а) Право на самоврядування виникає від мешканців громад

б) Громади можуть діяти за принципом "Дозволено все, що не заборонено законом"

в) Громади отримують повноваження від держави на основі закону

г) Місцеве самоврядування обмежене лише законодавством

4.Яка особливість канадської системи самоврядування зумовлена властивою канадцям впевненістю?

а) Муніципальні ради вирішують всі питання без участі громадських організацій.

б) Партійні уподобання мають вирішальне значення при обранні депутатів.

с) Активність політичних партій на місцевому рівні необхідно обмежувати.

г) Депутати муніципальних рад обираються тільки після підтримки загальнонаціональних партій.

5. Чому канадські місцеві вибори відрізняються від загальнонаціональних?

а) Усі депутати обираються на партійних основах.

б) Громадяни не беруть активно участі в голосуванні на місцевих виборах.

в) Депутати місцевих рад обираються на безпартійній основі.

г) Всі місцеві вибори проводяться в один день по всій країні.

6. Яка особливість місцевого самоврядування у Франції порівняно з Канадою?

а) У Канаді всі муніципальні ради контролюються центральним урядом.

б) Французькі мери мають менше повноважень, ніж канадські.

в) У Франції місцеві комітети відіграють важливу роль у прийнятті рішень.

г) Комуни у Франції мають зовсім іншу структуру, ніж в Канаді.

7. Що є характерною особливістю континентальної моделі місцевого самоврядування?

а) Активна роль державних чиновників у муніципальному управлінні

б) Зростання впливу громадських організацій

в) Прямі загальні вибори мерів міст

г) Контроль центральних органів влади над муніципалітетами

8. Які вимоги висуває держава до учасників місцевих виборів у Франції?

а) Безпідставність витрат на передвиборчу кампанію

б) Обов'язкова участь у дебатах з іншими кандидатами

в) Проведення загальних виборів один раз на три роки

г) Дотримання нейтралітету під час передвиборчої кампанії

9. Які основні тенденції в еволюції французької моделі місцевого самоврядування в останні роки?

а) Збільшення контролю муніципалітетів над центральними органами

б) Зростання кількості обов'язків перфектів у регіонах

в) Значне послаблення контролю вищих органів самоврядування над нижчими

г) Відмова від обмежень на рівні соціального забезпечення

10. Яким був один із перших представницьких органів в Англії?

а) Монархія

б) Офіс шерифа

в) Парламент

г) Судова система

11. Яка теорія стверджувала, що члени парламенту представляють всю націю, незалежно від місця обрання?

а) Теорія божого права

б) Теорія практичного представництва

в) Теорія бюрократичного представництва

г) Теорія аристократичного представництва

12. Яку роль відігравали І. Бентам і Дж. Ст. Мілль у контексті універсального виборчого права?

а) Вони вважали, що універсальне виборче право має поступово впроваджуватися з часом.

б) Вони були проти універсального виборчого права.

в) Вони вважали, що універсальне виборче право повинно бути надане лише аристократії.

г) Вони підтримували негайне універсальне виборче право для всіх громадян.

13. Що таке територіальна громада в Україні?

а) Об'єднання кількох областей

б) Об'єднання декількох районів

в) Об'єднання декількох сіл або міст

г) Об'єднання кількох країн

14. Які можливості мають територіальні громади через представницькі органи місцевого самоврядування?

а) Регулювання суспільних справ без обмежень

б) Виконання будь-яких рішень без згоди центральних органів влади

в) Забезпечення інтересів лише місцевого населення

г) Регулювання й управління суттєвою частиною суспільних справ в межах закону

15. З якого часу в Австрії почали впроваджувати адміністративний поділ і розвивати місцеве самоврядування?

а) У 19 сторіччі

б) У середині 20 сторіччя

в) Після Другої світової війни

г) У 18 сторіччі

16. Яка країна є прикладом сильно децентралізованої політичної системи, де муніципалітети мають значний вплив?

а) Австралія

б) Швеція

в) Великобританія

г) Польща

17. Яким чином Польща реалізувала процес інституалізації у період з 1990 по 1998 роки?

а) Шляхом відновлення старих комуністичних структур.

б) Широким самоуправлінням та децентралізацією.

в) Зміною назви країни на Республіку Польща.

г) Удосконаленням територіальної структури та формуванням організаційних моделей.

18. Які засади стали фундаментальними для адміністративно-територіальної реформи в Польщі?

а) Централізація державної влади.

б) Децентралізація державної влади.

в) Закріплення монополії держави на управління.

г) Відмова від ідеї самоврядування.

19. Яким чином Німеччина регулює місцеве самоврядування згідно з Конституцією 1949 року?

а) Заборона використовувати термін "громада".

б) Визнання громад як "територіальних корпорацій" з правом вирішувати справи локального спрямування.

в) Відмова від місцевих виборів.

г) Централізація управління на рівні федеральних земель.

20. Що є характерною рисою комун у Франції?

а) Однаковість кількості мешканців у всіх комунах.

б) Відсутність мерів у французьких комунах.

в) Різноманітність кількості мешканців у комунах, а також наявність муніципальних рад.

г) Відсутність муніципальних рад у всіх комунах.

Ситуаційна вправа

Ситуація:

Уявіть, що ви радник місцевого самоврядування у невеликому містечку в Україні. Останнім часом сталася суттєва зміна в уряді, і ви берете участь у міжнародному обміні досвідом з представниками муніципалітетів з інших країн. Ваше завдання - вивчити досвід однієї з країн, де добре функціонує місцеве самоврядування, із метою впровадження цих практик у вашому містечку.

Завдання:

Вибір країни та аспектів для вивчення:

Виберіть одну з країн (наприклад, Швеція, Німеччина, Канада тощо), де місцеве самоврядування є ефективним. Оберіть конкретні аспекти, які ви хочете вивчити (наприклад, фінансування муніципалітетів, управління комунальним майном, участь громадян у прийнятті рішень).

Аналіз та порівняння:

Проведіть детальний аналіз обраних аспектів місцевого самоврядування у вибраній країні. Зіставте ці аспекти із ситуацією в вашому містечку: що саме ви можете запозичити або адаптувати для покращення вашої системи місцевого управління?

Розробка рекомендацій:

На основі зібраної інформації розробіть конкретні рекомендації для впровадження в вашому містечку. Врахуйте особливості української законодавчої бази та місцевих умов.

Презентація результатів:

Підготуйте презентацію для мерії та інших радників, у якій зіставте вивчений зарубіжний досвід з потребами та можливостями вашого містечка. Обговоріть із колегами можливість впровадження запропонованих змін і виберіть найбільш перспективні напрямки дій.

ПЕРЕЛІК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

3. Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року № 2493-III. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14

4. Закон України "Про добровільне об’єднання територіальних громад" від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19

5. Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15

6. Закон України "Про адміністративні послуги" від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

7. Закон України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

8. Закон України "Про благоустрій населених пунктів" від 6 вересня 2005 року № 2807-IV. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15

9. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15

11. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10

13. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР. Доступно: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036

14. Законодавчі ініціативи України щодо реформи децентралізації. Офіційний сайт децентралізації України. Доступно: https://decentralization.gov.ua/

15. Стешенко Т. В.1 Шпак Ю. О.2 Сучасні моделі місцевого самоврядування. Доступно з: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko_CHpak.pdf

16. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. – Одеса, 2011. - 536 с.

Навчальне видання

Кахович Олена Олександрівна, Корнієвський Сергій Володимирович,

Ричка Денис Олегович, Саксонов Владислав Борисович, Скачедуб Світлана Анатоліївна

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Навчальний посібник

Відповідальний редактор Х. Х. Прізвище
Комп'ютерна верстка Х. Х. Прізвище
Дизайн обкладинки Х. Х. Прізвище

Експертний висновок склав к.держ.упр., доц. О. Кахович

Зареєстровано НМВ УДУНТ (№ ___ від __.__.20ХХ)

Формат 60х84 1/16. Ум. друк. арк. 9,87. Обл.-вид. арк. 9,89.
Тираж ___ пр. Зам. № …

Видавець: Український державний університет науки і технологій.
вул. Лазаряна, 2, ауд. 2216, ауд. 263 (наукова бібліотека)
м. Дніпро, 49010.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 7709 від 14.12.2022

Надруковано: Друкарня ПП «Монолит»
49038, м. Дніпро, вул. Ярослава Мудрого, 56,
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.2000.