

---

**Всеукраїнська науково-практична конференція**

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:  
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ,  
ПРОФСПЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ**

**Збірник тез доповідей**

**м. Київ, 08 грудня 2017 р.**

УДК 352.072.1(477)(082)

В85

Видання здійснене Асоціацією міст України та Академією праці, соціальних відносин і туризму

**Муниципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості:** Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 08 грудня 2017 р.). – К.: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017 - 148 с.

ISBN 978-966-97661-7-5

До збірника увійшли тези наукових доповідей, присвячених проблемам проведення муніципальної реформи в Україні.

Мета конференції – формування єдиного бачення напрямів муніципальної реформи в Україні відповідно до європейських принципів і стандартів на основі співставлення позицій з цього питання влади, науковців та інститутів громадянського суспільства.

Видання розраховано на фахівців у галузях конституційного та муніципального права – науковців, практичних працівників, представників громадськості, які опікуються проблемами проведення муніципальної реформи в Україні

Редколегія: Кравченко В.В., кандидат юридичних наук, професор (відповідальний редактор); Баймуратов М.О., доктор юридичних наук, професор; Батанов О.В., доктор юридичних наук, професор, Журавель Я.В., кандидат юридичних наук, доцент

Адреса редколегії: Академія праці, соціальних відносин і туризму, юридичний факультет (кафедра конституційного, адміністративного та господарського права),

м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3а.

ISBN 978-966-97661-7-5

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику. Автори тез доповідей несуть відповідальність за їх зміст. Тези публікуються в авторській редакції.

©Асоціація міст України, 2017

© Академія праці, соціальних відносин і туризму, 2017

© Видавництво ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017

## ЗМІСТ

<b>I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ</b>	8
<i>Куйбіда Василь Степанович</i> <b>Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні</b>	8
<i>Баймуратов Михайло Олександрович</i> <b>Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи</b>	12
<i>Костицький В. В.</i> <b>Місцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади</b>	16
<b>II. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ</b>	20
<i>Батанов Олександр Васильович</i> <b>Концептуальні засади муніципальної реформи в Україні та її міжнародно-правові аспекти</b>	20
<i>Марцеляк Олег Володимирович</i> <b>Конституційна муніципальна реформа в Україні та її пріоритетні напрями на сучасному етапі</b>	25
<i>Бутник Олена Олександрівна</i> <b>Муніципальна реформа як пріоритетне завдання сталого розвитку України</b>	30
<i>Приходько Христина Вікторівна</i> <b>Сучасний економічний розвиток громад: правове забезпечення та прикладний досвід («полунічний» підхід або тотальна індустріалізація)</b>	34
<i>Майданник Олена Олексіївна</i> <b>Становлення та розвиток Української моделі місцевого самоврядування</b>	36
<i>Калиновський Богдан Валерійович</i> <b>Муніципальна реформа в контексті удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні</b>	42
<i>Хальота Андрій Іванович</i> <b>Децентралізація в Україні</b>	46
<i>Стрільчук Віталій Ананійович</i> <b>Принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації: муніципально-правовий вимір</b>	49
<b>III. НАПРЯМИ, ПРІОРИТЕТИ ТА ІНСТРУМЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ</b>	53
<i>Ключковський Юрій Богданович</i> <b>Суб'єкти пасивного та номінаційного виборчого права на місцевих виборах в Україні</b>	53

*Баймуратов М.О.*

**Формування національної моделі місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів** 57

*Удовиченко Володимир Петрович*

**Спроможні об'єднані територіальні громади: шлях до розвитку.** 61

*Кравченко Віктор Віталійович,*

*Слобожан Олександр Володимирович*

**Питання дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в процесі проведення муніципальної реформи в Україні** 68

*Мельник О.М.*

**Проблеми реформування системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування відповідно до потреб кадрового забезпечення реформи місцевого самоврядування** 75

*Надрага Василь Іванович,*

**Завдання та проблеми реформування управління соціальною сферою в умовах децентралізації** 78

*Мосьондз Сергій Олександрович*

**Актуальні питання застосування інструментів публічного адміністрування в діяльності органів місцевого самоврядування** 80

*Оніщик Юрій Віталійович*

**Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг** 85

*Журавель Ярослав Володимирович*

**Суб'єкти ініціювання правових актів представницьких органів місцевого самоврядування** 87

*Циганчук Наталія Антонівна*

**Проблеми децентралізації та шляхи їх вирішення** 90

*Баранов Валерій Олексійович*

**Наші реалії та місцеве самоврядування в Канаді** 94

*Демський Едуард Францович,*

*Дураєва Наталія Василівна,*

*Демський Олександр Сергійович*

**Правові засади адміністративної юрисдикції органів місцевого самоврядування щодо деліктних правовідносин** 97

*Настюк Андрій Анатолійович*

**Наслідки децентралізації княжої влади в Київській Русі: висновки з минулого щодо сьогодення.** 100

---

*Батанова Наталія Миколаївна*

**Інформаційне забезпечення місцевого самоврядування в Україні в контексті міжнародних муніципальних та інформаційних стандартів** 103

*Шаповал Валерій Дмитрович,*

**Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина в умовах європейської інтеграції України** 107

*Панчишин Руслан Ігорович*

**Об'єднана територіальна громада як форма організації місцевого самоврядування в Україні** 110

*Шмат Руслан Петрович*

**Права та обов'язки старости як посадової особи місцевого самоврядування** 113

*Лебідь Тетяна Ігорівна*

**Основні напрями вдосконалення інститутів місцевого самоврядування в контексті розвитку конституціоналізму в Україні** 116

*Шаповал Наталія Володимирівна*

**Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні** 120

**IV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)** 124

*Домбровська Оксана Валентинівна*

**Роль профспілок в умовах реформування органів публічної влади** 124

*Квітка С.А*

**Розвиток партнерських відносин між муніципальною владою та бізнесом в контексті муніципальної реформи в Україні** 127

*Янчук Артем Олександрович*

**Децентралізація і реформування системи охорони здоров'я: до постановки питання** 131

*Сидоренко Ірина Олексіївна*

**Управління людським капіталом в умовах глобалізації міжнародного бізнесу та євроінтеграції України** 134

*Єрошенко Катерина М*

*Семигіна Тетяна Валеріївна*

**Інформаційно-просвітницька діяльність громадських радників у контексті процесів децентралізації в Україні** 139

*Хмеловський Владислав Григорович*

**«Реалізація права територіальної громади м. Кисва на місцеве самоврядування»** 142

## Вступне слово

Реформа з децентралізації влади та фінансів – це чи не найголовніша та найуспішніша з реформ, які реалізуються нині в Україні.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена Урядом у 2014 році, та прийняті Верховною Радою децентралізаційні закони дали старт муніципальній реформі у нашій країні, фактично стали її першим етапом. Асоціація міст України є співавтором та ідеологом цих реформ.

Представляючи інтереси та позицію громад-членів, АМУ протягом своєї історії постійно виступала за імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень на користь місцевого самоврядування та зміцнення фінансової й матеріальної основ місцевого самоврядування. Сьогодні Асоціація є активним учасником розробки законодавчого підґрунтя реформ та їх практичного впровадження. В рамках децентралізаційних процесів у 2015 році за сприяння та безпосередньої участі АМУ розпочалося формування спроможних територіальних громад. Станом на 14 жовтня 2017 року вже утворено 665 об'єднаних територіальних громад. Всі вони, починаючи з січня 2018 року, матимуть прямі міжбюджетні стосунки з держбюджетом і самостійно розпоряджатимуться своїми ресурсами.

Важливими подальшими завданнями для законодавчої і виконавчої влади, організацій недержавного сектору є збереження здобутків та поглиблення реформ, а саме – секторальна децентралізація, передача адміністративних послуг на рівень громад, надання громадам права управління земельними ресурсами на всій своїй території. І безумовно у цьому контексті постає вкрай актуальне питання підготовки для місцевого самоврядування фахівців, спроможних винувати збільшені повноваження та надавати якісні послуги жителям громад.

Україна вперше у своїй історії реалізує таку масштабну реформу місцевого самоврядування. Врахування досвіду країн Європи у питаннях децентралізації, дотримання європейських принципів і стандартів щодо розвитку місцевої демократії допоможе нам уникнути помилок та розбудувати країну спроможних громад.

*Олександр Володимирович Слобожан,  
Виконавчий директор Асоціації міст України  
кандидат наук з державного управління*

---

**Доброго дня шановні пані та панове!**  
**Доброго дня шановні учасники та гості конференції!**

Мені надзвичайно приємно, що саме сьогодні ми зібралися в стінах нашої Академії на Всеукраїнську науково-практичну конференцію «Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості». 7 грудня Україна святкувала День місцевого самоврядування. Це свято притаманного українцям способу суспільного життя, в основі якого знаходиться самоврядне суспільство. Це давня слов'янська традиція, яка бере свій початок з часів Київської Русі. Це вибір вільних громадян, які довіряють обраним ними представникам і наділяють їх владними повноваженнями. Тільки така влада і є справді народною – владою не над суспільством, а легітимною владою самого суспільства, для суспільства і в інтересах суспільства.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування в першу чергу спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Поза всяким сумнівом, нинішнє зібрання є вагомим подієм у науковому дискурсі України, що сприятиме згуртуванню зусиль у дослідженні актуальних питань теорії і практики, дієвим поштовхом для втілення нових, цікавих ідей для оптимізації спільної діяльності. Ми впевнені, що ця конференція посилить інтеграцію науки і практики, забезпечить взаємне збагачення досвіду роботи новими концептуальними підходами законотворчої діяльності.

Упевнені, що високий фаховий і представницький рівень учасників зібрання дасть можливість виробити пропозиції та рекомендації, які сприятимуть результативній реалізації муніципальної реформи в Україні.

Бажаємо всім учасникам Міжнародної конференції міцного здоров'я, плідної та конструктивної роботи, успіхів у втіленні запланованого.

***Вікторія Василівна Буяшенко,  
Ректор Академії праці, соціальних відносин і туризму***

## I. ВСТУПНІ ДОПОВІДІ

*Куйбіда Василь Степанович,  
президент Національної академії державного управління  
при Президентові України,  
доктор наук з державного управління, професор*

### **Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні**

**Муніципальна реформа в Україні відбуваються на фоні масштабних інтеграційних процесів на європейському континенті, а також чітко вираженої тенденції щодо зближення правових систем у рамках Європейського Співтовариства. Тому досвід країн ЄС повинен стати основним джерелом для концептуального осмислення завдань, які стоять сьогодні перед вітчизняною політичною елітою, громадськістю, органами публічного управління щодо розвитку місцевого самоврядування. Саме через призму розвитку місцевого самоврядування слід розглядати основні напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні.**

Серед пріоритетних завдань із впровадження реформи місцевого самоврядування чи не найважливішим є підвищення якості кадрового потенціалу ОМС, ОТГ. Це передбачає якнайшвидше прийняття Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” у якому передбачені положення щодо забезпечення: стабільності правових засад служби: поширення проекту Закону як на осіб, які призначаються за конкурсом, так і на осіб, які обираються на посади; правової самостійності служби: врегулювання проектом Закону всіх основних питань і виключення прямих відсилань на Закон України «Про державну службу», передачі відповідним радам повноважень регулювати окремі питання відповідно до проекту Закону; організаційної самостійності служби: визначення законності дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування може здійснювати лише суд; інші державні органи не можуть здійснювати вирішальний вплив на вказану діяльність; забезпечення стабільності та відкритості служби: керуючий справами виконавчого комітету ради, який зараз є виборною посадовою особою, стає професійним службовцем; він здійснюватиме як наявні сьогодні функції, так і частину кадрових повноважень (щодо II та III категорії посад службовців); запровадження обґрунтованих вимог до політичної



---

неупередженості службовців; відкритий конкурс стає основною процедурою для вступу на посаду службовця та призначення на вищі посади; фінансової самостійності служби: надання місцевим радам повноважень встановлювати умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, встановлення мінімальних гарантій й гнучких рамкових обмежень для уникнення неналежних умов оплати праці.

Ключова роль у забезпеченні цього напрямку реформ відведена Національній академії державного управління при Президентові України як головному навчальному закладу – лідеру з підготовки, перепідготовки, спеціалізації і підвищення кваліфікації державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, здатних професійно розробляти і впроваджувати реформи місцевого самоврядування.

Подальше впровадження реформ місцевого самоврядування також передбачає упорядкування відповідної нормативно-правової бази за такими напрямками:

#### 1. Стимулювання формування ОТГ

Серед головних питань, які потребують законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ, можна виокремити:

- врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах;
- визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ;
- передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі;
- наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів;
- визначення механізмів здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, зупинення рішень зазначених органів з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду;
- удосконалення правового статусу старости селища, села.

З метою прискорення вирішення вказаних питань, розпорядженням Кабінету Міністрів від 22.09.2016 р. № 688 затверджено оновлений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Крім того, Указом Президента України від 07.12.2016 р. № 545 підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік, а Уряду доручено затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.

## 2. Проведення секторальної реформи освіти та системи охорони здоров'я

Органам місцевого самоврядування практично усіх громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах шляхом упровадження реформи Нової української школи. Вони мають забезпечити надання дошкільних та позашкільних освітніх послуг представникам своїх громад, здійснювати заходи щодо управління навчальними закладами комунальної власності, забезпечувати пільговий проїзд учнів, харчування дітей пільгових категорій, створення ресурсних центрів із інклюзивної освіти. Крім того, надано право органам місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць приймати спільне рішення щодо організації здобуття початкової, базової та профільної середньої освіти, а також підвезення здобувачів освіти.

Основним баченням реформи в сфері медицини є якісно нова первинна медична та соціальна допомога для кожного мешканця громади. А для цього необхідно:

1. Сприяти реалізації Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та фінансування медичної галузі (вперше в Україні визначено підходи до формування державного гарантованого пакету медичної допомоги на рівні громади; доцільність поєднання на рівні громади первинної медичної допомоги та соціальних послуг, які мають медичну складову; роль місцевого самоврядування у забезпеченні надання медико-соціальних послуг жителям громади).

2. Створити умови для впровадження в Україні системи солідарної відповідальності в охороні здоров'я.

3. Запровадити нові підходи до фінансування галузі, спрямовані на оплату медичних послуг (збільшення частки медичної субвенції, яка має залишатися в ОТГ для організації надання жителям громади первинної медичної допомоги до 40%).

4. Покращити доступність та якість медичного обслуговування населення, зокрема у сільській місцевості.

3. Впровадження секторальної реформи сфери соціального захисту населення передбачає розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у цій сфері..

1. Посилити повноваження ОМС щодо контролю у сфері праці.

2. Забезпечити облік жителів громади, що потребують соціального захисту, та класифікувати його по відповідних групах.

3. Продовжити практику створення центрів надання публічних послуг (центри надання адміністративних послуг соціального характеру).

4. Покращити механізм запобігання виникнення у жителів територіальних громад складних життєвих обставин.

5. Створити центри медико-соціальної допомоги.

---

6. Вирішити питання субсидій, державної соціальної допомоги, пільг окремим категоріям громадян.

7. Підвищити ефективність використання ресурсів у даній сфері.

Серед найважливіших напрямів муніципальної реформи є необхідність забезпечення якісних змін у житлово-комунальному господарстві України. Серед стратегічних пріоритетів слід виділити:

1. Переведення галузі житлово-комунального господарства виключно у ринкове та конкурентне середовище шляхом: впровадженням схеми надання житлово-комунальних послуг з розподілом на виробника послуги та її постачальника; реалізацією простого та ефективного механізму взаєморозрахунків; забезпечення виконанням взаємних зобов'язань всіма суб'єктами галузі.

2. Масштабне впровадження енергоефективних заходів та технологій усіма суб'єктами галузі.

3. Створення ефективної системи встановлення тарифів, яка забезпечить бездотаційну роботу підприємств житлово-комунального господарства, при цьому сукупна вартість житлово-комунальних послуг не повинна перевищувати 15 % від сукупного доходу домогосподарства тощо.

Сьогодні немає сумнівів, що успіхи реформ в Україні значною мірою залежатимуть від реорганізації системи місцевого самоврядування. У цьому контексті необхідно створити ефективну систему делегування управлінських повноважень за принципом субсидіарності.

Важливо також зважати на те, що темпи муніципальної реформи в різних містах та громадах не можуть бути однаковими, бо залежать від специфіки місцевих умов, історичної спадщини та ресурсів, які має громада і, найголовніше, від наявності управлінської команди, зорієнтованої і підготованої для впровадження змін.

Цей процес необхідно посилити шляхом удосконалення законодавчого забезпечення муніципальної реформи в Україні, що в свою чергу вимагає прийняття низки законопроектів, які сприятимуть розвитку місцевого самоврядування та децентралізації, а саме:

- “Про житлово-комунальні послуги”;
- “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів”;
- “Про міські агломерації”;
- “Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання використання побутових відходів як альтернативного джерела енергії”;
- “Про внесення змін до Закону України “Про відходи” (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами);
- “Про внесення змін до Податкового кодексу України” (щодо оподаткування розміщення побутових відходів);

– “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо використання деяких видів екологічного податку) та інших.

*Література:*

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

2. *Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015 – № 13. – ст.9.*

3. *Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 34. – ст.1167 (зі змінами та доповненнями).*

***Баймуратов Михайло Олександрович,  
доктор юридичних наук, професор,  
головний науковий консультант  
Інституту законодавства Верховної Ради України***

## **Муніципальна влада в системі публічної влади в Україні в умовах муніципальної реформи**

Становлення, розвиток та вдосконалення демократичної правової державності безпосередньо є пов’язаним з трансформацією системи публічної влади в державі.

У доктринальному контексті публічна влада – це інституціолізована легальна соціальна влада, яка реалізує артикульовані суспільні інтереси певної територіальної громади і служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи відповідно до панівного в суспільстві світогляду [1]. Системний аналіз даної дефініції дає можливість виокремити основоположні ознаки-блоки публічної влади, а саме:

- вона є інституціолізованою, тобто такою, що складається з низки інститутів – структурна ознака;

- вона є легальною владою, тобто такою, чий правовий статус передбачений в конституції та законодавстві держави – легальна ознака;

- вона є соціальною владою – тобто вона виникає, існує, функціонує та вдосконалюється або деградує в рамках людського соціуму – соціальна ознака;

- вона є саме владою – тобто володіє владними повноваженнями та видає нормативні приписи, що є обов’язковими до виконання всіма суб’єктами права – владна ознака;

- 
- вона артикулює, тобто виражає суспільні інтереси певної територіальної громади – представницька ознака;
  - вона реалізує суспільні інтереси певної територіальної громади – функціонально-телеологічна ознака;
  - вона служить меті збереження і розвитку цієї спільноти в якості цілісної системи – системно-охоронна ознака;
  - вона здійснює свою діяльність відповідно до панівного в суспільстві світогляду – ідеологічна ознака.

Для цілей нашого дослідження, що проводиться видаються важливими всі наведені ознаки публічної влади, що практично допомагають ідентифікувати публічну самоврядну (муніципальну) владу:

- структурна – публічна влада розподіляється на два рівні: публічна державна влада і публічна самоврядна (муніципальна) влада;
- легальна – наведені рівні публічної влади є закріпленими в Конституції України (див. ст. 5 Конституції України [2]);
- соціальна – наведені рівні публічної влади існують і функціонують в соціумі на різних рівнях його організації (загальний, регіональний, локальний), причому публічна муніципальна влада – це рівень територіальної громади (регіональний, локальний);
- владна – наведені рівні публічної влади володіють відповідними повноваженнями (компетенцією), що дає їм змогу видавати загальнообов’язкові правові приписи, з метою здійснення соціального управління. Органи місцевого самоврядування (далі: ОМСВ) володіють такими повноваженнями (компетенцією), що надана їм Конституцією України (див. розділ XI Конституції) та профільним законодавством (Закон України «про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [3] та ще понад 300 законодавчих актів, де містяться відповідні повноваження ОМСВ у конкретних сферах соціального життя);
- представницька – наведені рівні публічної влади формуються відповідним загальнодержавним, регіональним та локальним електоральним корпусом, що фактично складається з жителів відповідних територій держави-членів територіальних громад, що виражають свою волю на формування відповідних органів публічної влади (президент, парламент, сільський, селищний, міський голова, органи місцевого самоврядування);
- функціонально-телеологічна – найважливішими телеологічними домінантами рівнів публічної влади та її органів є, по-перше, реалізація функцій держави в контексті вирішення їх завдань; а, по-друге, захист прав людини і громадянина через реалізацію їх інтересів в рамках відповідних територіальних громад. На рівні публічної муніципальної влади такий захист здійснюють ОМСВ через свої повноваження у відповідних сферах соціального життя (предмети відання);

- системно-охоронна – публічна влада, кожен з її рівнів має за мету не тільки збереження і розвиток територіальних спільнот в якості цілісної системи, а й їх укріплення, розширення соціальних і нормативних засад їх діяльності, а також вдосконалення їх правового статусу. ОМСВ в рамках публічної муніципальної влади є офіційними представниками територіальних громад, що діють від їх імені та в їх інтересах;

- ідеологічна – публічна влада та кожен з її рівнів мають свою ідеологію свого існування та функціонування: публічна державна влада – це становлення, розвиток і вдосконалення демократичної правової державності; публічна самоврядна (муніципальна) влада – становлення, розвиток та вдосконалення муніципалізму, як нової ідеології самоорганізації, самодіяльності, самоврядування, захисту прав людини (муніципальних прав) населення відповідних територій, що є об'єднаними в територіальні громади по місцю свого проживання – через вирішення питань місцевого значення, тобто питань від вирішення яких залежить стабільне існування та функціонування територіальної громади.

Таким чином, можна стверджувати, що становлення та розвиток ідеї публічної муніципальної влади та становлення її концепту є напряму пов'язаними з теорією публічної влади, що здійснюється в умовах демократичної правової державності в інтересах всіх членів суспільства, але з відповідною акцентуацією на різні телеологічні доміанти.

Сам розвиток та вдосконалення феномену демократичної правової державності потребує свого внутрішнього розвитку, що базується на внутрішньо колективістських засадах, що є характерними для людської територіальної спільноти. Такий розвиток супроводжується не тільки могутніми процесами становлення і розвитку різних форм демократичної взаємодії муніципальної влади з різними суб'єктами в рамках територіальної громади та інституцій громадянського суспільства, але й процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що потім передаються у власні повноваження ОМСВ, що діють на рівні публічної муніципальної влади та є її основними функціональними провідниками.

Відносно форм демократії, розвиток яких стимулюється в рамках публічної муніципальної влади, необхідно виокремити наступні [4]:

- представницька демократія – є найбільш апробованою в теорії та на практиці формою демократичного формування депутатського корпусу ОМСВ та вибору посадових осіб місцевого самоврядування;

- партисипаторна демократія (від англ. participate – брати участь) – це така форма демократії, що формується і реалізується завдяки формуванню мотивації у членів територіальних громад до участі в локальній демократії, шляхом активізації їх участі у різних формах місцевого самоврядування та шляхом допомоги ОМСВ в реалізації їх повноважень;

---

- деліберативна демократія – ця форма демократії тільки розвивається в рамках публічної муніципальної влади, бо в основі її механізму лежить забезпечення демократичного врядування через форми дорадчої комунікації в локальному соціумі;

- агрегативна демократія – ця форма демократії, що викликана до життя функціонуванням публічної муніципальної влади передбачає, не тільки вирішення ОМСВ колективних інтересів, тобто інтересів всієї територіальної громади, а й вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом територіальної громади;

- агоністична демократія – є фактично новою формою демократичної участі жителів в становленні та розвитку місцевого самоврядування, бо створена розвитком публічної муніципальної влади – саме вона дає конкретну можливість через повноваження ОМСВ та їх розширення і вдосконалення урізноманітнити життя у відповідності з демократичними цінностями, що збагачує жителів-членів територіальної громади та робить локальний соціум більш осучасненим та телеологічно спрямованим за допомогою появи більш широкого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в ідентифікації з демократичними цінностями.

Розвиток форм демократичної участі жителів в рамках публічної муніципальної влади напряму є пов'язаним з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи. Саме така реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження ОМСВ, а й сформувати належну і реальну суб'єктність територіальної громади, яка згідно зі ст. 140 Конституції України виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування і яка до тепер володіє лише декларативною правосуб'єктністю.

Таким чином, вибудовується процесуальний ланцюжок, що демонструє особливу важливість ролі публічної муніципальної влади в формуванні і функціонуванні демократичної правової державності та зростання такої ролі в процесі муніципальної реформи, а саме: «демократична правова державність» – «публічна самоврядна (муніципальна) влада» – «децентралізація повноважень публічної державної влади» – «органи місцевого самоврядування» – «територіальна громада».

#### *Література:*

1. Публичная власть [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:A1N9o2tSyMEJ:https://otvet.mail.ru/question/34882668+&cd=7&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>

2. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.*

4. *Див.: Гайко Олег. Парадигми демократії: агрегативна (Й. Шумпетер), делеберативна (Ю. Хабермас) та агоністична (Ш. Муфф) / Олег Гайко // Соціологія у (пост)сучасності. Збірник тез доповідей учасників VII Міжнародної наукової конференції студентів та аспірантів [Харків, 13 – 15 квітня 2009 р.]. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2009. – С. 51-53.*

***Костицький В. В, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) Національної академії правових наук України, професор Київського національного університету імені Тараса Шевченка, президент Асоціації українських правників***

## **Місьцеве самоврядування як окрема гілка публічної влади**

Місьцеве самоврядування дозволяє значно демократизувати апарат управління і вирішувати місцеві питання, забезпечуючи максимальне врахування інтересів громад, поєднувати інтереси і права людини та інтереси регіонів і держави в цілому, створити певні протипаги центральній владі, не допускати можливого свавілля з її боку. Для цього органам місцевого самоврядування або ж на конституційному рівні, або ж шляхом видання звичайних законів забезпечується досить широка компетенція, що відповідає намірам сучасних держав розширювати їх соціальні функції, сприяючи зміцненню ролі місцевого самоврядування у наданні різноманітних соціальних та адміністративних послуг населенню.

Місьцеве самоврядування ґрунтується на тому, що практично жодною країною неможливо управляти лише з центру. Тому її територія поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів (області, райони, громади тощо), в яких функціонують, як правило, одночасно виборні представницькі органи, які, попри відмінності у формуванні цих органів, разом творять єдину систему здійснення публічної влади на місцях.

Особливості правового регулювання питань здійснення місцевого самоврядування тісно пов'язані з його функціональним призначенням та соціальною спрямованістю в межах кожної конкретної країни.

З часу ухвалення першого в Україні закону про місцеве самоврядування, названого у той час Законом Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", минуло уже більше, ніж чверть століття. Відтоді в Україні неодноразово оголошувалися і проводили-



---

ся радикальні чи менш радикальні зміни, впроваджувалися реформаторські новели в організації публічної влади і в центрі й на місцях. Основи організації місцевого самоврядування було закладено в Конституцію України, а надалі ухвалено декілька редакцій базового Закону про місцеве самоврядування, у зв'язку з ратифікацією Україною в 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування та підписанням Угоди про Асоціацію з ЄС запровадив механізм “європеїзації” самоврядування.

Тому сьогодні мусимо говорити про головне – про досягнення оптимального балансу між функціями держави та місцевого самоврядування в рамках чинної Конституції України.

Звідси, на порядок денний стала проблема забезпечення принципу субсидіарності у правовому регулюванні діяльності місцевого самоврядування. І з сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади мають бути вилучені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади, після чого можна буде перейти до обговорення шляхів і механізмів кодифікації муніципального законодавства.

Проте останні роки у розвитку теорії муніципального права та практики організації місцевої влади в Україні можна назвати періодом втрачених надій та краху багатьох ілюзій щодо того, що сучасна держава спроможна системно відгукнутися на запит соціуму про наближення влади до людини. Понад те, задекларовані підходи до утвердження елементів “громадівської” концепції в діяльності самоврядних органів призвели до ще більшої дестабілізації їх роботи. Непродумані та часом половинчасті муніципальні реформи, якими наповнилася діяльність держави у цьому напрямі, надали для історії негативний приклад того, до чого призводять побажання і наміри, не підкріплені чітким розумінням завдань і відсутністю системного підходу для досягнення поставлених цілей.

Ідея децентралізації як основи побудови самоврядування сьогодні справедливо розглядається в якості основної складової вирішення проблем демократизації суспільного життя за європейськими зразками.

Питання місцевого самоврядування останнім часом все частіше переміщуються в епіцентр наукових і політичних дискусій. Саме у розв'язанні проблем місцевого самоврядування часто вбачають ключ до вирішення багатьох складних питань сьогодення – підвищення рівня ефективності в діяльності влади, подолання відчуженості між владою та населенням, сприяння політичній мобілізації, перенесення центру ваги зі столиць на місця. Адже, самоврядування є нічим іншим як способом (формою) функціонування будь-якого суспільства як складної самокерованої системи, здатної до саморозвитку. Як окрему гілку влади розглядав місцеве самоврядування ще задовго до Ш. Монтеск'є Аріс-

тотель у роботі «Політика», в якій він, зокрема, вирізняв окрім законодавчого органу та суду ще й магістратуру[1]. Саме тому батьки Української Конституції у стаття 7 Конституції України проголосили, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», по суті, конституювавши місцеве самоврядування як окрему гілку влади.

Термін «самоврядування» вживається як родове поняття і включає в себе розуміння будь-яких форм самоорганізації суспільства, а також включає форми організації соціальних спільнот, з яких складається соціум як цілісна соціальна система найвищого порядку[2].

Водночас місцевому самоврядуванню як окремій гілці представницької влади властивий певний дуалізм. Так, з одного боку, за юридичним змістом місцеве самоврядування є формою здійснення управління справами територіальної громади. Можемо сказати, що місцеве самоврядування – це певна форма публічної влади, здійснюваної територіальною громадою як безпосередньо, так і через спеціально створювані органи місцевого самоврядування (місцеві ради), та посадових осіб – сільських, селищних та міських голів. З другого боку, місцеве самоврядування, не будучи елементом державної влади, виконує певні функції державної влади. Така функція виконання державно-владних повноважень місцевого самоврядування впливає із положень Конституції України та відповідних законів. Ця функція отримала назву виконання місцевим самоврядуванням делегованих повноважень.

Отже, магістратура є владою народу, а не державною владою, а система місцевого самоврядування є формою представництва інтересів усього народу. Це дало можливість автору твердити про наявність окремої гілки влади народу, яка не є ієрархізованою – місцеве самоврядування народу. Реалізує місцеве самоврядування інтереси дещо іншого порядку, ніж у випадку з представництвом інтересів народу парламентом або президентом - це інтереси місцеві, пов'язані із економічним розвитком, суспільним життям на певній території.

Аргумент для розгляду місцевого самоврядування як окремої гілки влади є також стаття 142 Конституції України: місцеве самоврядування як гілка влади наділене відповідно до цієї статті матеріальною і фінансовою основою у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землею, природними ресурсами, що є у власності територіальних громад, а також об'єктами спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

І ще одна проблема функціонування місцевого самоврядування – питання конфлікту загальнодержавних чи загальносуспільних та територіальних (самоврядних) інтересів. Передусім йдеться про те, що, закріплюючи за самоврядними органами значну частку владних повноважень, держава вправі вирішувати питання про соціальну відповідальність місцевого самоврядування, договірних відносин між органами державної влади та місцевого само-

---

врядування, гарантованої майнової і бюджетної самостійності магістратури, тобто виконання вимог статті 142 Конституції України щодо матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у вигляді рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів, як власності територіальних громад, а також об'єктів спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, формування місцевими радами органів виконавчої влади та власних контрольних органів, що є ознакою повноти самоврядної влади.

Крім того, на місцевому рівні також маємо елементи поділу влади: місцеві ради як місцеві парламенти формують виконавчу владу (виконавчі комітети) та власні контрольні органи (комісії).

Всі ці обставини ставлять на порядок дня як перед наукою, так і перед практикою конституційного реформування та державного будівництва проблему визнання місцевого самоврядування окремою гілкою влади.

У реалізації згаданого завдання має допомогти чітке розмежування на конституційному рівні функцій державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для цього необхідно розширити функції і повноваження місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях. Така організація влади відповідає європейській практиці та забезпечує чіткий розподіл компетенції, впорядковує бюджетний процес.

Слід також провести повномасштабну інвентаризацію чинного законодавства про місцеве самоврядування з врахуванням національного досвіду та європейських документів з питань самоврядування, завершивши цю роботу розробкою і ухваленням Муніципального кодексу України.

#### *Література:*

1. Див.: *История политических и правовых учений: Хрестоматия для юридических вузов и факультетов / Сост. и общ. ред. проф., д-р ист. наук Г.Г. Демиденко. – Х.: Факт, 1999. – С.42-43.*

2. *Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 517-518.*

## **II. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

*Батанов Олександр Васильович  
доктор юридичних наук, професор,  
провідний науковий співробітник відділу  
конституційного права та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### **Концептуальні засади муніципальної реформи в Україні та її міжнародно-правові аспекти**

Однією із загальноусталених парадигм організації та функціонування сучасної демократичної соціально-правової державності є наявність ефективної та дієвої моделі місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування і децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах.

У світі дедалі більше відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм. Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у XX ст. полягала в подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування низових політичних одиниць – територіальних громад. Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави та розглядалася як один з основоположних інструментів формування громадянського суспільства.

Субсидіарність вважається передумовою устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність; вона гарантує місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією з традиційних цінностей європейського політичного устрою. З одного боку, визнання та гарантування широкого каталогу прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої муніципальної держави, а, з другого – розвинуте місцеве самоврядування бачиться як запускаючий інструмент процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва, формування громадянського суспільства не тільки в окремих суверенних національних державах, а й глобальному світовому масштабі.

---

Сьогодні в Україні у силу об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників, які мають політично та економічно мотивувати як центральну, так і місцеву владу, склалася ситуація «вікна можливості» для реалізації найзначнішого реформаторського проекту періоду новітньої незалежності України – проведення повномасштабної муніципальної реформи. Слід констатувати, що закладена у чинному законодавстві модель місцевого самоврядування практично повністю вичерпала свій внутрішній потенціал. До того ж, реалізація справжньої реформи місцевого самоврядування в нинішніх умовах може бути однією з відповідей на загрози унітарності та територіальній цілісності України.

У силу цього, слід звернути увагу на низку питань, які мають концептуальне та системоутворюче значення як у процесі становлення та розвитку місцевого самоврядування в цілому, так і, особливо, здійснення муніципальної реформи у сучасній Україні.

По-перше, у силу об'єктивних та суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх чинників має відбутися не тільки косметична корекція, точкові зміни відповідного розділу Конституції України та профільного муніципального законодавства, а зміна філософії усєї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має сприйматись, як феномен, який одночасно має якості соціального і політичного, публічно-правового та приватноправового характеру. Це публічна влада територіальної громади з усіма її атрибутами, і, одночасно, інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності управляти власними справами автономно від держави. Отже, насамперед, у контексті реформи необхідно було визначитися із всією муніципальною парадигмою та теорією місцевого самоврядування (громадівська, державна, муніципального дуалізму тощо), яка має бути покладена в основу його конституційної та майбутньої законодавчої моделі. Відсутність чіткої доктринальної визначеності – одна з причин суперечливості чинного вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування.

На необхідність пошуку адекватної національним традиціям концептуальної моделі місцевого самоврядування тривалий час звертали увагу вітчизняні експерти. Попри дискусійність питання у теоретичному аспекті та вкрай неоднозначне ставлення до нього у експертному середовищі, в основу реформування закладено громадівську теорію місцевого самоврядування, як така, що найбільш відповідає як вітчизняним та європейським традиціям, так і міжнародним муніципальним стандартам.

Адже саме громадівське муніципальне праворозуміння вперше знайшло своє втілення у перших конституційних актах на європейському континенті. Власне кажучи поняття «самоврядування» вперше стало вживатися у зв'язку з управлінням на місцях вже наприкінці XVIII ст. – на поч. XIX ст. і було обумов-

лено проголошенням принципу самостійності громади від держави. У 1831 р. проблема місцевого самоврядування набула практичного характеру: у Конституції Королівства Бельгії було закріплено громадівську владу, яка існувала поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами і була рівноправною з ними. Таким чином, на рівні Основного закону було визнано теорію «вільної громади». Дана традиція зберігається у бельгійському законодавстві й у даний час, що підтверджує аналіз Конституції Королівства Бельгії (в ред. 2007 р.). Бельгійська конституційно-правова доктрина без застережень визнає політичний характер муніципальної влади комун і провінцій. Цікавими є положення Глави IX «Про громади» Конституції Великого герцогства Люксембург 1868 р., у ст. 107 якої закріплено, що «громади утворюють на територіальній основі автономні колективи, які мають право юридичної особи та керують своїми органами їх надбанням і в своїх власних інтересах» та ст. 116 Конституції Австрійської Республіки 1920 р., згідно якої «кожна земля поділяється на громади. Громада є територіальною одиницею з правом самоврядування і одночасно адміністративною одиницею».

Громадівській підхід дозволяє чітко визначити природно-правовий, громадянський та соціально-економічний аспект місцевого самоврядування. Громадівська теорія з моменту її виникнення була пов'язана не тільки із пошуками критерію відмінності владовідносин у сфері місцевого самоврядування від державної влади, а й осмисленням його ролі у процесах становлення громадянського суспільства.

На таке функціонально-телеологічне значення інституту місцевого самоврядування у процесі виникнення та розвитку демократичної державності, інституціоналізації громадянського суспільства та реалізації громадянських свобод орієнтують й сучасні міжнародні муніципальні стандарти. Про це, наприклад, свідчать положення Екологічної Угоди Міст від 5.VI.2005 р., яка містить «зобов'язання підвищити рівень партнерських стосунків і побудувати екологічно стабільне, економічно динамічне, і соціально справедливе майбутнє для наших міських жителів» та Переглянутої Європейської Хартії щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях від 21.V.2003 р., у якій вказується, що «активна участь молодих людей у процесі ухвалення рішень та громадській діяльності на місцевому і регіональному рівнях має важливе значення, якщо ми дійсно маємо намір побудувати більш демократичне, солідарне і процвітаюче суспільство».

По-друге, у контексті муніципальної реформи необхідно визначитися, яка з відомих світовій муніципальній практиці моделей організації місцевого самоврядування переважною мірою має бути покладена в основу його конституційної та законодавчої моделі (наприклад, а. англо-американська (англосаксонська), континентальна (французька, романо-германська, скандинавська),

---

іберійська; б. агентська модель або модель партнерства, в. модель партисипативної демократії або споживацька модель, г. сильний мер – рада; сильна рада – мер, сильна рада – сильний мер, рада – менеджер, комісійна тощо. В останньому випадку пошук варіанту між уніфікованою моделлю на всіх муніципальних рівнях як зараз в Україні або модель плюралізму організаційних форм місцевого самоврядування в залежності від статусу територіальних громад та розмірів населених пунктів) тощо.

Відповідь на це питання є важливою з точки зору формування як самої системи суб'єктів місцевого самоврядування, форм і методів взаємовідносин і взаємодії між ними, так і в аспекті модернізації механізму публічної влади в цілому, взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, а також у контексті реформи адміністративно-територіального устрою. При цьому необхідно мати на увазі, що механічна рецепція муніципального досвіду однієї країни (наприклад, виключно Польщі або Франції) певною мірою спрощувала та динамізувала б процес, але без врахування багатьох факторів, у першу чергу таких як особливості правової, політичної, господарсько-економічної, соціально-культурної та інших систем суспільства у їх синергетичній єдності, могла б мати й негативні наслідки.

У процесі сучасної конституційно-проектної роботи обговорювалися різні варіанти. Наводилися приклади муніципального дизайну різних зарубіжних країн (Польща, Франція, Данія, Швеція тощо). Обговорювалися не лише позитивні аспекти організації місцевого самоврядування у цих країнах, а й суперечності відповідних моделей (наприклад, у частині щодо регіонального самоврядування у Польщі, адміністративно-територіального устрою у Франції тощо). У кінцевому результаті був запропонований своєрідний синтетичний варіант, який як з точки зору організації, так і термінології, частково враховував муніципальний досвід зазначених країн, але з акцентом на вітчизняні традиції у частині щодо конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Втім, за умовою остаточного ухвалення законопроекту щодо внесення змін до Конституції у частині щодо децентралізації, значною мірою реалізація його положень залежатиме від змісту профільних законодавчих актів, особливо у частині щодо статусу територіальних громад та форм їх безпосередньої діяльності або статусу префектів та форм їх взаємовідносин з Президентом, Урядом та суб'єктами місцевого самоврядування. Саме ці конституційно-проектні ініціативи, на думку їх критиків, є одними з найбільш вразливих як у концептуальному, так і прикладному аспекті.

Врешті, по-третє, сьогодні вкрай необхідно визначитися, на принципах яких міжнародних стандартів у перспективі формуватиметься конституційна модель місцевого самоврядування в Україні. На наш погляд, слід було роби-

ти випереджальні кроки у відповідності з сучасними світовими тенденціями муніципального розвитку. Адже окрім Європейської хартії місцевого самоврядування є Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 14-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування від 24-25.II.2005 р., Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні від 5.II.1992 р., Переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях від 21.V.2003 р. тощо. Сьогодні необхідно враховувати й ті тенденції, які існують у сучасному світі в цілому, у першу чергу розробку в рамках ООН таких документів, як Всесвітня хартія місцевого самоврядування та Декларація про норми раціонального керівництва містами: на шляху до створення «міста для всіх», проекти яких були презентовані у Найробі ще у травні 2000 р.

Закріплення таких положень на універсальному та регіональному рівні за допомогою рамкових норм міжнародного права, свідчить про важливість інституту місцевого самоврядування не тільки у міжнародному аспекті, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів муніципально-правового регулювання, але й в внутрішньодержавному вимірі, їх роллю у процесах формування національного муніципального законодавства, реалізації прав людини, становлення муніципальної влади та ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Слід зазначити, що у процесі підготовки проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» відбувалася доволі широка дискусія з питань сприйняття Україною міжнародних муніципальних стандартів та їх рецепції до тексту Конституції. Значною мірою, даний проект відповідає базовим європейським стандартам, вбираючи їх принципи, у першу чергу, Європейської хартії місцевого самоврядування (у частині щодо визначення поняття місцевого самоврядування, його фінансово-економічної основи, закріплення принципів субсидіарності, повсюдності та судового захисту тощо). Деякі фрагменти положень проекту повністю текстуально відтворюють зміст Європейської хартії місцевого самоврядування.

Втім не всі положення цього документу знайшли своє адекватне втілення у проекті (наприклад, у частині щодо принципу закріплення компетенції місцевого самоврядування за формулою «дозволено усе, що не заборонено», тобто так зване негативне регулювання компетенції). У цьому плані така «нерішучість» аргументувалася посиленням на доволі складні процеси реалізації даного механізму у деяких зарубіжних країнах (наприклад, Польщі), так і соціально-політичну ситуацію у більшості вітчизняних територіальних громад, пов'язаної, з одного боку, з надмірними амбіціями муніципальних керівників в



---

аспекті «здатності перетягувати» на себе не лише повноваження, а й відповідні ресурси, так і, з іншого боку, політичною незрілістю самих громад, неспроможних у більшості випадків взяти на себе відповідальність за стан місцевих справ.

Вкрай суперечливим (особливо у контексті принципів Європейської конвенції про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні, перспективи приєднання України до якої сьогодні виглядають доволі віддаленими) було обговорення питання щодо статусу первинного індивідуального суб'єкта місцевого самоврядування – члена територіальної громади. Йдеться про визнання носіями такого статусу усіх мешканців відповідних поселень або лише громадян України.

У державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями.

В результаті дискусії перемогла точка зору щодо розширеного суб'єктного кола членів територіальних громад за рахунок включення до її складу й негромадян. Втім вже той факт, що таке питання з боку експертної аудиторії та відповідних політиків (попри фіксацію такого принципу і в тексті чинної Конституції України, частина перша ст. 140) взагалі викликає непорозуміння та іноді супротив, стає зрозумілим, що процес «приєднання» до європейських принципів та традицій був і залишається доволі проблематичним місцем вітчизняної муніципальної історії.

*Марцеляк Олег Володимирович  
доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри  
конституційного права юридичного факультету Київського  
національного університету імені Тараса Шевченка*

## **Конституційна муніципальна реформа в Україні та її пріоритетні напрями на сучасному етапі**

Сучасний етап вітчизняного державотворення характеризується цілим рядом розпочатих в Україні реформ – пенсійної, освітньої, медичної, судової, правоохоронної та інших, серед яких виділяється муніципальна реформа, яка спрямована на досягнення міжнародних стандартів організації та функціону-

вання місцевого самоврядування в Україні, європейського рівня соціально-економічного розвитку країни, модернізацію існуючої системи управління, удосконалення механізму публічної влади, територіального устрою, правового статусу людини і громадянина. Вітчизняна муніципальна реформа має забезпечити зміни і модернізацію форм та змісту існуючих муніципальних відносин, визначити нову модель територіально-політичної організації країни, виступити необхідною передумовою для здійснення ефективної державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ. Це забезпечить, у свою чергу, активізацію інших політичних, економічних і соціальних реформ, котрі розпочато в умовах євроінтеграційних процесів України та виходу українського суспільства із системної кризи.

Утім, призупинення розпочатої в Україні конституційної реформи у сфері децентралізації влади сповільнює процес муніципальної реформи, приводить до дисбалансу у реформуванні органів місцевого самоврядування, уповільнює процес об'єднання громад, та й загалом ставить питання щодо подальшої її успішності. Це висуває на передній план необхідність продовження конституційної реформи у сфері децентралізації влади, вироблення її чіткої стратегії, визначення конкретної мети і завдань, об'єкту реформування, методологічних підходів здійснення реформи з зазначенням усього можливого і необхідного інструментарію, правової та інституційної складової такої реформи.

Зарубіжний та й набутий за роки незалежності вітчизняний досвід проведення конституційних реформ переконливо свідчить про неможливість модернізації будь-яких суспільних відносин без належного наукового обґрунтування, прогностичних передбачень, розробки новітніх суспільних методологій та теорій. Тому реформі Основного Закону України у сфері децентралізації влади повинні передувати комплексні наукові дослідження, виконані саме в межах юридичної науки, які на високому науково-методологічному рівні дозволять виділити та охарактеризувати причини такої конституційної реформи, її завдання, пріоритетні напрями тощо. Як пише Ю.С. Шемшученко: «Обґрунтування необхідності внесення змін до чинної Конституції України є ключовим у визначенні змісту майбутніх конституційних змін. При цьому йдеться не про абстрактну «потребу взагалі» щось змінити у нашій Конституції, а про конкретну необхідність справді потрібних їй змін. Для визначення цієї конкретної необхідності й потрібні узагальнення практики реалізації Конституції України з урахуванням тенденцій сучасного конституціоналізму. Виходячи з цього узагальнення, спираючись на нього ми отримуємо можливість науково обґрунтувати і сформулювати конкретну необхідність конституційних змін, і на основі цього визначити характер їхнього змісту» [1, с. 29-30].

Виходячи з того, що у науковій літературі виділяють такі об'єктивні причини конституційних реформ як: 1) внутрішньополітичні, маються на увазі пере-

---

хід від авторитаризму до демократії, зміна форми правління або політичного режиму; 2) зміни у територіальному устрої, які зумовлюють внесення змін до конституційних актів, що пов'язано з розвитком регіоналізму та необхідністю визначення статусу територіальних складових; 3) значні зміни «політичної карти» суспільства, прихід до влади опозиційної сили, яка прагне шляхом перегляду конституції закріпити своє уявлення про соціально-економічний лад; 4) еволюційною причиною часткового перегляду конституційних норм може бути реформа правової системи, обумовлена прагненням уникнення втрати конституцією її фактичної сили; 5) зовнішні причини, які часто продиктовані змінами геополітичного положення країни, проголошенням незалежності тощо [2, с. 42-43].

Можна констатувати, що проведення конституційної реформи в Україні у сфері децентралізації влади обумовлене ніяк не суб'єктивним фактором з боку правлячої політичної еліти, як це намагаються подати деякі політики, а такими об'єктивними причинами виступають: 1) внутрішньополітичні – подальше удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, демократизація конституційного ладу України, механізму публічної влади; 2) зміни територіального устрою, пов'язані з об'єднанням територіальних громад і регіоналізацією країни; 3) еволюційні причини, що спрямовані на легітимізацію Основного Закону України, пов'язану з Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року; 4) зовнішні причини, які впливають із взятих на себе Мінськими угодами зобов'язання України прийняти зміни до Основного Закону, які би сприяли мирному вирішенню конфлікту на Сході України.

Зазначені причини вітчизняної конституційної реформи викристалізують такі її пріоритетні напрями щодо реформування місцевого самоврядування:

1) децентралізація влади. Пріоритетним напрямом розпочатої в Україні конституційної реформи є забезпечення децентралізації вітчизняної публічної влади, яка виступає ключовим стрижневим інструментом трансформації суспільних відносин на тлі основоположних доктринальних конституційних цінностей сьогодення, характеризується максимальним наближенням управлінсько-правових засобів та послуг до кожного громадянина та соціальної групи, наближенням влади до громадян та залучення їх до управління державними справами, визначає таку національну модель місцевого самоврядування, яка характеризується як форма децентралізованої державної влади (державного управління).

2) удосконалення вітчизняного механізму публічної влади. 20-річний термін функціонування визначеного Конституцією України у 1996 році механізму публічної влади свідчить про необхідність його модернізації. Про це стверджують і зарубіжні фахівці. Так, на думку Венеціанської комісії, всеосяжна

конституційна реформа в Україні повинна зміцнити стабільність, незалежність та ефективність державних інститутів за допомогою чіткого розподілу повноважень та ефективних стримувань і противаг. Вона також має запровадити додаткові механізми і процедури парламентського контролю за діями і намірами виконавчої влади [3]. Таким чином муніципальна реформа має охопити модернізацію статусу органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, самих громад, наділення їх більш широкими повноваженнями, водночас обмеживши повноваження місцевих органів виконавчої гілки влади. Стоять на порядку денному сьогодні і питання відносно законодавчого врегулювання статусу префекта в Україні, старости і т. ін.

3) впровадження ефективної моделі територіального устрою України. Сьогоднішня система територіального устрою України не є досконалою. Вона копіює адміністративно-територіальний поділ УРСР, відображає тогочасні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку країни, які були зумовлені партійною та командно-адміністративною системою управління і привели до дисбалансу економічного розвитку різних регіонів України, диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, що породили анклави, ексклави, "міста-матрьошки"; надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня адміністративно-територіального поділу; має наслідком відсутність належної організаційної та фінансової бази адміністративно-територіальних одиниць, яка приводить до залежності від центру й сповільнює процес децентралізації влади і розвитку самоврядування, розмежування сфер компетенції та визначення чіткого розподілу повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що, у свою чергу, призводить до ускладнення можливості управління територіями, стимулювання їх економічного розвитку та доступності надання базових адміністративних і соціальних послуг населенню.

В той час як територіальний устрій має слугувати основою територіально-політичної організації країни, виступати необхідною передумовою для здійснення державної регіональної політики, проведення економічних і управлінських реформ з метою збалансування розвитку та підвищення життєвого рівня населення різних регіонів країни. Тому питання реформи територіального устрою вкрай важливе і події в Донецькій і Луганській областях яскраве свідчення цього. Необхідно впровадити в Україні і закріпити це на рівні Основного Закону ефективну модель територіального устрою, реорганізувавши існуючі адміністративно-територіальні одиниці і впровадивши регіоналізацію держави за прикладом розвинутих демократичних країн.

Конституційна реформа у сфері місцевого самоврядування має завданням також усунення зі змісту Основного Закону радянських рудиментів. Конституція України приймалася у 1996 році, коли у свідомості більшості політи-

---

ків, науковців, громадськості ще залишалися радянські цінності і підходи у регулюванні суспільних відносин. Тому Конституція України 1996 р., незважаючи на те, що отримала широку підтримку з боку міжнародної спільноти як така, що відповідає міжнародним стандартам у галузі конституціоналізму, все таки являла собою конституцію перехідного періоду. На це неодноразово зверталася увага з боку правознавців. Зокрема, про це пише В.М. Шаповал, що на час прийняття Конституції 1996 р. розвиток держави, «характеризувався збереженням значних інституційних і сенсуальних (сміслових) елементів від радянської організації влади у поєднанні із запозиченнями частини здобутків світового конституціоналізму», такі елементи мають місце у змісті Конституції, а «здобутки світового конституціоналізму нерідко компрометуються перекрученнями у тлумаченні і правозастосуванні» [4, с. 9].

Треба сказати, що такий стан конституційного розвитку характерний для більшості держав колишнього соціалістичного табору, що обумовлено переходом: суспільства, держави, правової системи від соціалістично-комуністичних до соціально-демократичних, ліберальних цінностей, пошуком ефективної моделі їх розвитку. В останні роки перехідний період в Україні вийшов на «завершальну, кінцеву» стадію такого пошуку, що пов'язано із європейською інтеграційною визначеністю, а його завершення логічно пов'язується із набуттям Україною повноцінного членства у ЄС. Логічно, що такий етап вітчизняного державотворення має знайти відображення в Основному Законі через його «декомунізацію» у тому числі і у питанні організації та функціонування місцевого самоврядування.

Варто відзначити і той момент, що у правничій та політологічній літературі справедливо підкреслюється, що конституційна реформа за своєю природою завжди охоплює упорядкування існуючих владовідносин, вона спрямована на їх удосконалення та пов'язана з реформою політичної системи суспільства. Дійсно Конституція України закріплює основи взаємовідносин між громадянином і державою, суспільством і державою, громадянином і суспільством, які виникають з приводу здійснення публічної влади, і зміна параметрів таких взаємовідносин реформує як політичну систему, так і тягне за собою зміни до Основного Закону. В. Селіванов з цього приводу зазначає, що удосконалення Конституції України хоча і має самостійне значення стосовно політичної системи, але все ж повинно сприяти подальшій демократизації всіх сфер суспільного життя, зокрема політичної системи України, переходу від формального визнання демократичних принципів на рівні державної влади, до їх реального впровадження в життєдіяльність суспільства [5, с. 16].

Таким чином конституційна реформа у сфері децентралізації влади на рівні Основного Закону України має визначити прогресивні зміни в політичній системі суспільства, у владовідносинах, у суспільному і державному житті вза-

галі, передбачити еволюційний розвиток Української держави і суспільства, інституціоналізувати та гарантувати впровадження у вітчизняну практику державотворення такі правові цінності, таку модель місцевого самоврядування, яка сприятиме консенсусу у суспільстві, формуванню України як демократичної, правової, соціальної держави.

*Література:*

1. Шемшученко Ю. *Проблеми наукового забезпечення сучасного конституційного процесу в Україні* / Ю.Шемшученко // *Право України*. – 2012. – № 8. – С.28-34
2. Агафонова Н.В. *Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. докт. юрид. наук : 12.00.02 /Н.В. Агафонова*. – Київ, 2017. – 406 с.
3. Висновок “Про конституційну ситуацію в Україні” Рада Європи; Висновок, Міжнародний документ від 17.12.2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a36](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a36).
4. Шаповал В. *Конституція України: аж двадцять років або лише двадцять років!?* / В. Шаповал // *Право України*. – 2016. – № 6. – С. 9-19.
5. Селіванов В.М. *Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння* // *Право України*. – 2003. – № 9. – С. 17-23.

**Бутник Олена Олександрівна**  
**доцент кафедри правознавства Київського національного**  
**університету культури і мистецтв,**  
**кандидат наук з державного управління, доцент**

## **Муніципальна реформа як пріоритетне завдання сталого розвитку України**

Одним з пріоритетів сталого розвитку демократичних держав сьогодні є удосконалення місцевого самоврядування. Так, аналіз основних систем місцевого самоврядування свідчить, що останнє будується на поєднанні різних теорій, концепцій і відповідно на поєднанні різних варіантів взаємодії як державних, так і недержавних (громадських) елементів [1, с. 47-51]. Саме на місцевому рівні можна досягти мети максимального залучення громадян до управління справами, врахування думки всіх зацікавлених суб'єктів. Результатом цього стане напрацювання оптимального владного рішення, яке відпо-

---

відатиме всім властивостям: політична узгодженість, економічна доцільність, фінансова забезпеченість, законність тощо.

Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлене у «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України. Децентралізація та реформа державного управління визначені в Стратегії серед 10 пріоритетних реформ. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [2, с. 21-25].

Незважаючи на увагу, яка приділяється питанню муніципальної реформи в Україні, однією з основних проблем системи адміністративно-територіального устрою залишається надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність управління територіями. Більшість одиниць базового рівня не мають достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Це не відповідає європейським тенденціям, відповідно до яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку.

Більшість територіальних громад у сільських територіях неспроможні виконувати власні повноваження. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Лише 5 % сільських громад, за оцінками Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, можна вважати самодостатніми, здатними забезпечувати поступальний соціально- економічний розвиток своїх громад. Через 5 років ми матимемо ситуацію, коли держбюджет на 70% фінансуватиме вирішення місцевих проблем. Більшість громад із населенням до 500 осіб не має бюджетних установ, які надають послуги населенню. Відповідно — послуги недоступні або неякісні. Поглиблюється криза муніципальної інфраструктури, виникають загрози техногенних катастроф на тепломережах та каналізації. В системі дедалі чіткіше простежуються: неефективне управління та нецільове використання коштів, майна й інших місцевих ресурсів; відсутність нормативів публічних послуг та методології визначення їхньої вартості [3]. В Україні є проблема великої диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, кількості населення, соціально-економічного потенціалу. Досі немає базового закону про засади адміністративно-територіального устрою. Діє Положення Ради УРСР від 1981 р. «Про порядок вирішення питань адмі-

ністративно-територіального устрою», яке багато в чому суперечить чинному Основному Закону України [4].

«Система адміністративно-територіального устрою базується на поселенській мережі...». Відповідно, категорії поселень визначаються на основі кількості населення, рівня урбанізації, характеру економічної діяльності тощо. Немає єдиних стандартів для визначення «базової одиниці адміністративно-територіального устрою — громади».

Особливої актуальності проблема дублювання повноважень та їх ієрархія набуває для специфічних міст, так званих «матрьошок», на території яких діють кілька інших адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, селищ), але які не мають своєї територіальної громади. Нині на території нашої держави у підпорядкуванні 88 міст перебувають 36 міст, 207 селищ міського типу, 128 селищ та 190 сіл, у яких діють 40 сільських, 119 селищних і 35 міських рад [3].

Проте головною проблемою, з точки зору Концепції сталого розвитку України, залишається деградація системи сільського розселення та прискорена депопуляція населення в малих сільських радах. З 1991 року чисельність сільського населення в Україні зменшилась на 2,5 млн. осіб, кількість сільських населених пунктів скоротилась на 348 одиниць. Водночас, кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Чисельність населення половини територіальних громад становить менше 3 тис. осіб, у 4,8 тис. громад (40 % від загальної кількості) проживає менше 1 тис. осіб, а в понад 1,1 тис. сільських громад (9,4 %) – менше 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчих органів сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені. Це призводить до неефективного витрачання ресурсів на забезпечення функціонування органів публічної влади у адміністративно-територіальних одиниць з малою чисельністю населення [2, с. 8].

Організаційною перешкодою побудови нового адміністративно-територіального устрою є відсутність солідарної відповідальності за розвиток територій, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади. Ефективній взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функцій громадського контролю за їхньою діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу ухвалення управлінських рішень. Як наслідок, раціональні ідеї активної частини громадськості часто не лише не доходять до адресата, спроможного їх реалізувати, але й наштовхуються на спротив місцевих посадових осіб.

Отже, ключовими питаннями подальшої реалізації процесу об'єднання те-



---

риторіальних громад мають бути: по-перше, розгляд його не лише в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як етапу формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою держави, по-друге, забезпечення синхронізації з реформуванням галузєю соціальної сфери.

Основними напрямками проведення муніципальної реформи як пріоритетного завдання сталого розвитку України є:

- розробити й прийняти закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- запровадити децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності. З державного на регіональний та місцевий рівні передаються окремі заходи та заклади в освітній і медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо;

- визначити напрями використання державної фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади, зокрема, включити статті витрат, пов'язані з процесом об'єднання територіальних громад: вивчити громадську думку, реорганізувати структури управління територіальною громадою з врахуванням передбачених законом компенсацій, виплата одноразових компенсацій в зв'язку з припиненням повноважень керівників територіальних громад та працівників органів місцевого самоврядування громад, що об'єднуються тощо.

#### *Література:*

1. *Петришина М.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі / М.О. Петришина, О.О. Колодяжний // Молодий вчений – 2016. – Вип. 1 (28). – Ч. 2. – С. 47-51.*

2. *Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.*

3. *Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років – 2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dt.ua/POLITICS/reforma,\\_z\\_yakoju\\_ukrayina\\_zapiznyuetsya\\_na\\_20\\_rokiv\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/reforma,_z_yakoju_ukrayina_zapiznyuetsya_na_20_rokiv_.html)*

4. *Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР / Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.*

*Приходько Христина Вікторівна,  
головний науковий співробітник  
Інституту законодавства Верховної Ради України,  
доктор юридичних наук, професор*

## **Сучасний економічний розвиток громад: правове забезпечення та прикладний досвід («полуничний» підхід або тотальна індустріалізація)**

Явище і процес, що стали об'єктом нашої уваги, з кожною миттю набувають нових змісту і форм. Причинами такої ситуації є об'єктивні та суб'єктивні обставини. В глобальному сенсі, ідеться про цілі розвитку кожної людини та суспільств, природні процеси, досягнення науково-технічного прогресу та збільшення інформаційних потоків. В локальному сенсі, ідеться про розвиток територій, «зелену» економіку, гідну зайнятість, соціально спрямовану інфраструктуру тощо. Однак, первинним критерієм локального розвитку є організаційно-просторовий. Це поняття є багатогранним. У той же час, це лише відкриває нові можливості для переосмислення значення простору в житті людини, громади, суспільства, людства. Огляд підходів до визначення поняття організації простору в контексті дослідження власне економічних сторін розвитку громад став імпульсом для співвіднесення цих явищ і процесів.

З позиції економічної теорії домінантами економічного простору є географічний простір; ресурсний потенціал; спільний ринок - вільне переміщення товарів, робіт і послуг, а також факторів виробництва; єдність економічного та правового простору, диференціація (із збереженням просторових властивостей і параметрів) і циклічність розвитку економічної діяльності.

Сільська громада. В світлі прогресивних міжнародних тенденцій розвитку територій варто виділити тенденцію «озеленіння» та очищення простору. Як наслідок, розвиватиметься сучасна теорія і практика деурбанізації громад та «зеленої» економіки територій. Приклад такого типу економіки дуже простий – «полунична агрокультура». Успішно продемонстрована, наприклад, громадою села Лосятин Тернопільської області. Партнерський проект по створенню полуничного кооперативу було впроваджено в рамках співробітництва Міжнародного благодійного фонду «Добробут Громад», «Данон Екосистем Фонду», компаній «Дантрейд», «Данон» в Україні та Heifer International (США). Полуничний кооператив було створено в 2011 році на базі існуючого в селі Лосятин молочного кооперативу «Лосятинське молочне джерело», а вже в 2012 році засаджено перших 10 га полуниці. Станом на червень 2016 року площі насаджень займають 23,5 га, прогнозований врожай 2016 року складе 200 тонн.

---

[1]. Такі ініціативи людей концептуально відповідають векторам Угоди про асоціацію з ЄС, зокрема змісту 17 Глави «Сільське господарство та розвиток сільських територій». Заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, *inter alia* шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах, - один з векторів сільського господарства та розвитку сільських територій [2].

Агрокультура є одним з пріоритетів розвитку сільських територій в світлі нормотворчих ініціатив. Про це свідчить спрямованість Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 рр. Відповідно до Стратегії для України як держави, орієнтованої на експорт сільськогосподарської продукції і яка володіє практично незрівняним сільськогосподарським виробничим потенціалом, прогнозовані зміни на світовому ринку є дуже оптимістичними. Прогнозується зростання попиту та експорту як товарів, щодо яких Україна вже є сильним гравцем та може досягти додаткових значних переваг за рахунок підвищення ефективності, так і продуктів переробки з високою доданою вартістю, щодо яких потенціал країни використовується далеко не на повну потужність. У зв'язку з тим, що Україна вже багато років є великим експортером сільськогосподарської продукції вона вже має більшу частину необхідної інфраструктури, ділові стосунки, контакти і досвід здійснення експортної діяльності та може в подальшому розвитку на них спиратися [3]. Дійсно, громади можуть суттєво сприяти не тільки подальшому аграрному розвитку, а й трансформувати звичний споживчий підхід у природокористуванні на культуру екосільського господарства. Однак, сільські території, як зазначається в цій Стратегії, це не тільки місце виробництва, але й також проживання і роботи значної частини населення України. Це не тільки продовольча безпека, а культурна сторона життя переважної частини українців. З цього приводу, слухними є занепокоєння експертів з питань розвитку територій щодо ризиків існуючої публічної політики в сфері розвитку сільських територій. Зокрема, зауважується, що підвищення заможності агровиробників – це не розвиток села. Це не допоможе його розвитку, не поліпшить життя людей, не утримає їх на цих територіях [4]. Достатньо категоричні оцінки є небезпідставними вважаючи на широку механізацію процесів землекористування.

Міська громада. Окрім цієї небезпеки, спостерігається тенденція тотальної індустріалізації. Із прийняттям Закону України «Про індустріальні парки» 2013 року, одним з напрямів розвитку об'єднаних територіальних громад стає індустріальний парк, що теж має на меті розвиток масштабних проєктів, а не ініціативи кожного. Враховуючи те, що менеджмент громад вбачає вектор промислової індустріалізації одним з пріоритетних напрямів економічно-

го розвитку громад [5], є необхідною розробка та прийняття довгострокових стратегій/концепцій/програм розвитку громад орієнтованих на балансування індустріальних і аграрних ініціатив. Це ж стосується й інших культурних (у широкому сенсі) векторів розвитку сучасних громад. Зокрема, ідеться про баланс залучення людини та техніки, оскільки це в подальшому безпосередньо визначатиме концепцію гідної зайнятості в Україні.

*Література:*

1. Від вирощування полуниці до відродження українського села [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://provse.te.ua/2016/06/vid-vyroschuvannya-polunytsi-do-vidrozhennya-ukrajinskoho-sela/>
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
3. Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства й сільських територій в Україні на 2015–2020 рр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/system/files/Єдина%20комплексна%20стратегія%20розвитку%20сільського%20господарства%20та%20сільських%20територій%20на%202015-2020.pdf>
4. Ткачук А.Ф. Збагачення агровиробників – це не розвиток села [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dt.ua/ECONOMICS/ekspert-proderzhpolitiku-zbagachennya-agrovirobnikiv-ce-ne-rozvitok-sela-206599\\_.html](https://dt.ua/ECONOMICS/ekspert-proderzhpolitiku-zbagachennya-agrovirobnikiv-ce-ne-rozvitok-sela-206599_.html)
5. Резолюція XII Щорічної конференції малих міст [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ammu.com.ua/news-ammu/daydzhest-xii-shhorichnoyi-konferentsiyi-malih-mist-ukrayini.html>

**Майданник Олена Олексіївна,  
професор кафедри конституційного,  
адміністративного та господарського права АПСВТ,  
доктор юридичних наук, професор**

## **Становлення та розвиток Української моделі місцевого самоврядування**

Сучасна демократична, соціальна, правова держава та суспільство не можуть повноцінно функціонувати без розвинутої системи місцевого самоврядування. Кожна країна має свій унікальний досвід організації місцевого са-

---

моврядування. Процеси, що відбуваються в Україні, обумовлюють потребу створення наукових та правових підвалин для розвитку дієвої системи місцевого самоврядування, розширення участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Проблематика місцевого самоврядування посідає значне місце у дослідженнях вітчизняних науковців, зокрема: М.Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Бориславської, О. Зайчука, В. Кампа, А. Колодія, В. Копейчикова, М. Корнієнка, В. Кравченка, П. Любченко, В. Тація та ін.

Здійснення Конституційної та муніципальної реформ в Україні вимагає дослідження проблем законодавчого регулювання та практичного функціонування місцевого самоврядування, створення належного наукового підґрунтя для його реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів. При цьому першочергового значення набуває дослідження концептуальних питань формування й функціонування місцевого самоврядування, особливостей його концепції в Україні, визначення стратегії подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства з місцевого самоврядування.

Це зумовлює мету дослідження: проведення аналізу концептуальних питань місцевого самоврядування, становлення та подальшого розвитку вітчизняної моделі місцевого самоврядування, вдосконалення діяльності інститутів місцевого самоврядування.

Наукове дослідження проблематики місцевого самоврядування розпочиналося зі спроби з'ясувати: територіальний колектив та його органи здійснюють окрему, відмінну від державної, владу, чи вони є органічною складовою державного механізму та виконують державні функції? Оскільки однозначної відповіді на це непросте запитання поки що немає, то продовжують існувати та справляти свій вплив на практику державотворення дві основні теорії місцевого самоврядування - громадівська та державницька.

Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування схильні розглядати територіальний колектив (групаду) та його органи як суб'єкт і джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою «муніципальною владою». Ця теорія започаткована практикою державотворення Сполучених Штатів Америки. Формування цієї держави починалося з самоврядних громад - переселенців, які з часом об'єдналися у державні утворення – штати. Останні ж згодом – утворили федерацію - Сполучені Штати Америки. В науці цю теорію іноді називають «теорія природних прав територіальної громади».

В основі державницької теорії місцевого самоврядування лежить ідея децентралізації державної влади, залучення територіального колективу (громади) та його органів брати на себе виконання частини функцій і повноважень державної влади. При такому підході до розуміння природи місцевого само-

врядування останнє органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння - у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не певна його частина (громада). Обсяг же повноважень місцевого самоврядування - у законі, де має відобразитися воля всього народу.

Державницька теорія місцевого самоврядування найпоширеніша в Європі. Вона була започаткована в магдебурзькому праві (Магдебурзька грамота надавалась королем певному місту. Це було класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади).

Концептуальні засади побудови і функціонування місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, а саме: «Всесвітній Декларації Місцевого Самоврядування» та «Європейській Хартії Місцевого Самоврядування» [1; 2].

Аналіз міжнародно-правових документів з питань місцевого самоврядування приводить до висновку, що: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування втілює переважно громадівську теорію місцевого самоврядування; в Європейській Хартії послідовно проводиться ідея державницької теорії місцевого самоврядування. Отже, в основі Європейської Хартії лежить ідея децентралізації державної влади на рівень територіальних спільностей та органів, що ними обираються. Самоврядування розглядається як засіб здійснення державних функцій з допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів, тобто місцевого населення та обраних ним органів.

В науці загально визнано існування чотирьох основних моделей організації місцевого самоврядування – англосаксонської, континентальної, іберійської та радянської моделей. Критеріями розмежування між ними є правовий статус, функціональні взаємовідносини та розподіл компетенції між центральними (державними) та місцевими органами управління [ 3].

Процес формування української моделі місцевого самоврядування був досить складним і тривалим. Це зумовлювалося необхідністю визначити, - яка із існуючих моделей місцевого самоврядування є найбільш прийнятною для України. В залежності від того, визнається або лише певна автономія місцевого самоврядування відносно держави і державних органів, або - суверенітет місцевого самоврядування [4; 5].

Починаючи з 1990 року, в Україні декілька раз змінювались пріоритети у виборі варіанту концепції місцевого самоврядування. Так, у 1990 році перевагу було віддано державницькій теорії місцевого самоврядування, що було закріплено в Законі «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», а у 1992 році - громадівській теорії, відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У 1994 році в Україні знов повернулися до державницької теорії місцевого само-

---

врядування (Закон Про формування місцевих органів влади і самоврядування), а у 1995 році, у зв'язку з підписанням конституційного Договору - знов було віддано перевагу громадівській теорії.

Власна українська концепція місцевого самоврядування у загальних рисах сформувалася та була нормативно визначена із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. Характерним для вітчизняної моделі місцевого самоврядування є поєднання громадівської теорії місцевого самоврядування із елементами державницької теорії. Відповідно до ст. 140 Конституції України [6], 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. В цій статті відчувається вплив громадівської теорії місцевого самоврядування. Проте, аналіз змісту Розділу I Конституції України приводить до висновку, що найбільш важливі положення основного Закону України викладено у дусі державницької теорії місцевого самоврядування. Так, статтею 5 Конституції України передбачено, що народ України, як носій суверенітету і єдине джерело влади, здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Статтею 19 встановлено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Необхідно зазначити, що модель місцевого самоврядування, яка закладена в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування» [7] досить критично була оцінена майже одразу після прийняття Конституції та названого Закону. Це було зумовлено різними чинниками. Насамперед, з моменту ратифікації Україною Європейської Хартії Місцевого самоврядування вона, стала, згідно із ст. 9 Конституції України, складовою частиною національного законодавства України. Її положення стали визначальними та обов'язковими для законодавства України. З аналізу конституційного законодавства з місцевого самоврядування видно, що між його нормами та положеннями міжнародно-правових документів існують істотні суперечності та неузгодженості. Зокрема, порівняльний аналіз їх норм показує, що, на відміну від положень Європейської Хартії та Всесвітньої Декларації, ні в Конституції, ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено, у чиїх саме інтересах здійснюється місцеве самоврядування: - держави, - територіальної громади, - інших суб'єктів. В Європейській хартії ж це питання отримало однозначне формулювання: «Органи місцевого самоврядування діють... в інтересах місцевого населення». Українське законодавство з місцевого самоврядування також не достатньо узгоджується із Європейською Хартією у питаннях забезпечення організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого

самоврядування, регламентації та гарантування форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та в інших питаннях.

Практичні проблеми в організації і функціонуванні місцевого самоврядування в Україні, що стали наслідком недоліків у їх конституційно-законодавчому регулюванні зумовили появу значної кількості законопроектів щодо змін до Конституції України з питань місцевого самоврядування. Значний вплив на ці процеси справило те, що на виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році [8]. Передбачалося, що Стратегія має сприяти досягненню наступних результатів: - громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; - органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській Стратегії; - органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Висновки. Місцеве самоврядування може ефективно здійснювати свої функції лише при умові гармонійного поєднання безпосередньої і представницької демократії. За Європейською Хартією про Місцеве Самоврядування, (п. 2 ст. 3), місцеве самоврядування здійснюється: - безпосередньо - територіальними спільнотами (колективами, громадами), - опосередковано - радами або зборами, що складаються з демократично обраних членів, а також підзвітними радам (зборам) виконавчими органами.

За статтями 140 Конституції України та 2 Закону «Про місцеве самоврядування...», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами не лише через відповідні органи місцевого самоврядування, а й безпосередньо. Відтак, до системи місцевого самоврядування безперечно належать всі форми прямої демократії, які становлять самостійну складову системи місцевого самоврядування. Однак, із змісту статті 5 Закону, де визначається система місцевого самоврядування, видно, що форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не відносяться до елементів цієї системи. Є очевидним, що стаття 5 Закону не узгоджується із п. 2 ст. 3 Європейської Хартії про Місцеве Самоврядування, статтею 140 Конституції та статтею 2 Закону.

Таким чином, з метою приведення у відповідність змісту статті 5 Закону



---

України «Про місцеве самоврядування» із положеннями Європейської Хартії та усунення неузгодженостей між положеннями нашого законодавства необхідно внесення відповідних змін до статті 5 Закону, якими встановити, що складовими системи місцевого самоврядування є також форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Вище викладене свідчить, що українська модель місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування. Аналіз представлених законопроектів про внесення змін до Конституції України стосовно місцевого самоврядування вказує на наміри реформувати модель місцевого самоврядування в Україні, у напрямі приведення її до європейських стандартів. Так, пропонується перейти від існуючої нині моделі місцевого самоврядування, що має фактично символічний характер, до повноцінного місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства, що характеризується правовою, організаційною та матеріально-фінансовою автономією.

Таким чином, реформування української моделі місцевого самоврядування має здійснюватися, з урахуванням міжнародно-правових стандартів та практики зарубіжних країн в, різних напрямках - системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому.

Головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи. Це досягається через розширення можливостей територіальних громад на участь в управлінні питаннями місцевого значення, підвищення здатності органів і посадових осіб місцевого самоврядування реагувати на щоденні потреби населення, налагоджувати співпрацю із ним і організувати соціально-економічний розвиток відповідних територій. Звісно, складність проведення реформ у сфері місцевого самоврядування в Україні зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Однак, це не повинно стати перешкодою на шляху їх здійснення.

Вдосконалення української моделі місцевого самоврядування є важливим чинником, що забезпечить проведення конституційної реформи в Україні в частині децентралізації влади й організації місцевого самоврядування.

#### *Література:*

1. *Європейська Хартія місцевого самоврядування. Схвалена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. // Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036);*

2. *Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 р. Ріо-де-Жанейро, 23-26 вересня 1985 року / Переклад з англійської Ірини Дроздовської // Місце-*

ве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (6–7). – К., 1994. – С. 65–69.;

3. Шпак Ю. О., Стешенко Т. В. Сучасні моделі місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. – Харків, 2016. – С. 162–170.;

4. Корнієнко М.І. Пошук варіантів продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (6-7) К., 1994. – С.17-18;

5. Корнієнко М.І. Проблеми конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні // Концепція розвитку законодавства України. – Матеріали науково-практичної конференції, Травень, 1996р. – Київ, 1995. – С. 157;

6. Конституція України // ВВР, 1996 р. – № 30. – ст. 141;

7. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” // 21 травня 1997 р. – ВВР. – 1997. – № 24. – ст. 170 (станом на 09.07.2010) // Голос України. – 22.07.2010. – № 134;

8. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах // В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – Київ, ТОВ “Поліграфічний Центр ”Крамар”, 2010, 258 с. ( [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Tolkovanov\\_Dobre\\_final.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Tolkovanov_Dobre_final.pdf).)

**Калиновський Богдан Валерійович**  
**доктор юридичних наук, доцент,**  
**завідувач кафедри конституційного права та прав людини**  
**Національної академії внутрішніх справ**

## **Муніципальна реформа в контексті удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні**

Розглядаючи шляхи удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні, важливо також зазначити, що, виходячи зі змісту формулювань ч. 2 ст. 5 Конституції України, згідно з якими «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», який здійснює її «безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», можна стверджувати, що державна влада первісно належить народу, а тому є також єдиною й цілісною, як і її джерело. Отже, між органами державної влади розподіляється не влада, а лише функції та повноваження щодо її здійснення, що в принципі відображено у ст. 6 Основного Закону, у якій слово «влада» вживається в однині.

---

Водночас не можна не врахувати потенційні загрози, які може спричинити децентралізація управління в Україні. Слід відверто визнати, що шляхом упровадження елементів демократичної децентралізації розвиваються високо-розвинуті європейські країни, які мають сталі традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, стабільне законодавство. Про Україну на сучасному етапі її розвитку цього сказати не можна, позаяк існують проблеми в усіх названих сферах. Підвищення значення місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає наявність його реального і дієвого носія у вигляді вільних і заможних громадян. В Україні з її тоталітарним минулим, що впродовж багатьох тисячоліть принижувало гідність людини, і низьким рівнем життя на сьогодні не йдеться про наявність такого носія місцевої демократії. Саме тому ви вважаємо за необхідне упровадження пілотних, модельних проєктів модернізації місцевого самоврядування на окремих територіях держави.

З огляду на наведене, варто визнати, що сьогодні існують ризики для реформування місцевого самоврядування на підставі громадівської концепції, тому варто виважено підходити до вирішення питання демократичної децентралізації. Місцеве самоврядування необхідно зміцнювати на нижчому адміністративно-територіальному рівні – рівні територіальної громади, системно розвиваючи відповідне інституційно-правове підґрунтя та створюючи сприятливі умови для його розвитку.

Другим шляхом удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні є зміна державної регіональної політики. Питанням регіональної політики присвятив свою монографію Долішній М., який, зокрема, зазначає, що «... в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [1]. Законодавцем по суті взято за основу це визначення автора, але його доповнено суб'єктами, чії узгоджені, тобто спільні, дії є складовою державної регіональної політики, а саме – центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи.

Конституційними засадами державної регіональної політики є норми, які визначають форму держави, включаючи основи територіального устрою та порядку управління державою. Конституція України, на жаль, не містить визначення поняття «державна політика» чи «державна регіональна політика», не містить вона і поняття регіону чи адміністративно-територіальної одиниці. Саме тому Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів і подо-

лання депресивності територій. Зазначений закон увів на законодавчому рівні поняття «депресивна територія», «програма подолання стану депресивності територій», «промисловий район», «сільський район», «стимулювання розвитку регіонів».

Наступним кроком закладення нормативних засад формування та реалізації державної регіональної політики було прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року. Під поняттям державної регіональної політики законодавець розуміє систему цілей, заходів, засобів і узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної і культурної самобутності.

Для дотримання пріоритетів державної регіональної політики необхідне комплексне реформування системи місцевої публічної влади, оскільки індикатор успішності реалізації регіональної політики – це збалансований розвиток кожної території окремо та всієї держави загалом, а суб'єктами, на які покладені завдання щодо планування та провадження цієї політики, є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Більшою мірою дієвою частиною цього суб'єктного складу є саме місцеві органи публічної влади, тому питання оптимізації організації здійснення місцевої публічної влади в Україні є першочерговими для гарантування реалізації державної регіональної політики.

Серед концептуальних підходів до розв'язання проблеми удосконалення територіальної організації місцевої публічної влади уявляється можливим умовно виокремити два підходи, які мають бути враховані під час підготовки і проведення конституційної та адміністративно-територіальної реформ:

- переважно політичний, який передбачає встановлення території муніципального утворення як результату боротьби за право розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, які представляють різні політичні інтереси. У межах переважно політичного підходу завданням є формування територіальної основи місцевої публічної влади, спроможної забезпечити задоволення основних потреб жителів громади;

- переважно функціональний, за якого формування територій громади відбувається на основі ефективного виконання функцій, покладених на місцеву публічну влади. При цьому територія громади визначається таким чином, щоб у межах її кордонів за рахунок наявних ресурсів і об'єктів інфраструктури могли бути вирішені всі питання, визначені в законодавстві.

---

Оптимальною для організації та функціонування місцевої публічної влади буде система адміністративно-територіального устрою, яка базується на таких засадах: конституційності і законності; територіальності (ця засада виражає локалізацію інтересів територіальної громади, яка існує в межах населеного пункту); унітарності та регіоналізму зі збереженням самобутності окремих частин країни на підставі врахування історичних, економічних, демографічних, географічних особливостей регіонів та їхніх етнічних і культурних традицій; доступності до органів місцевої публічної влади для жителів громади, а також поліпшення умов для надання соціально-культурних послуг (ця засада передбачає наявність у межах муніципального утворення населеного пункту, здатного ефективно виконувати організаційно-господарські функції із забезпечення інтересів і потреб громади; побудова системи адміністративно-територіального устрою, яка б ураховувала сучасні зміни в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах розвитку суспільства, держави, регіонів і громад; субсидіарності (передбачає створення належних умов для поєднання централізації й децентралізації у здійсненні державної влади, розвитку місцевого управління); самодостатності адміністративно-територіальних одиниць (передбачає створення необхідних умов для формування власної й достатньої фінансово-економічної бази для реалізації місцевими органами публічної влади покладених на них повноважень у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць); будь-які реформи місцевої публічної влади мають забезпечити реалізацію принципу збереження єдності й цілісності держави та її території.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що започатковані реформи податкової системи, міжбюджетних відносин, децентралізації, адміністративно-територіального устрою повинні здійснюватися з урахуванням особливостей і пріоритетів регіонального і місцевого розвитку, тобто мати насамперед територіальне, а не галузеве спрямування.

Ключовим питанням удосконалення організаційних засад місцевої публічної влади є необхідність здійснення комплексної адаптації положень національного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування до принципів і стандартів, закріплених в європейських правових документах.

Важливо створити умови, за яких громадяни та їхні об'єднання отримують можливість контролювати якість, оперативність, професійність і повноту надання управлінських та інших послуг, які належать до кола обов'язків муніципальних чи державних службовців, органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, у яких вони обіймають свої посади.

Уважаємо, що окреслені вище шляхи удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні мають здійснюватися узгоджено та поетапно. При цьому першим етапом має бути проведення конституційної реформи щодо децентралізації та адміністративно-територіального устрою на

рівні внесення відповідних змін до Конституції України та законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Другий етап має передбачати забезпечення виконання внесених змін і включати такі шляхи удосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні: проведення політичної, адміністративної і фінансово-економічної децентралізації; зміну державної регіональної політики шляхом наділення достатніми повноваженнями, чітко визначеними у Конституції, законах і підзаконних нормативно-правових актах регіону та громад з правом приймати рішення за адміністративними справами в межах своїх повноважень, залишивши на рівні регіону місцеві органи державної виконавчої влади, з вузьким колом повноважень, ліквідувавши обласні ради, що не є реальними представниками інтересів територіальних громад; делегування повноважень, що полягатиме в передачі державних повноважень на місцевий рівень, за умови забезпечення матеріально-фінансової основи для їх реалізації місцевими органами публічної влади, при цьому посилення значення муніципальної складової місцевої публічної влади; забезпечення ефективної взаємодії всіх компонентів системи місцевого публічного управління, налагодження раціональних управлінських зв'язків між органами різних рівнів і статусів як по вертикалі, так і по горизонталі; зміну кадрової політики щодо посадових і службових осіб місцевої публічної влади як з позиції якості їх підготовки, політичного нейтралітету, посилення уваги до особистісних характеристик, так і з позиції кількісної оптимізації їх складу, шляхом проведення відповідних функціональних обстежень щодо місцевих органів державної виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування.

*Література:*

*Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століття: нові пріоритети / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 512 с.*

***Хальота Андрій Іванович,  
професор кафедри конституційного права  
та прав людини Національної академії  
внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент***

## **Децентралізація в Україні**

Впродовж останніх років проблема децентралізації влади в Україні стала актуальною як ніколи. На шляху до європейської моделі побудови демокра-

---

тичної держави перед українською суспільством постало нагальне питання відмовитися від чіткої централізації вертикалі влади, що дозволяло владній верхівці контролювати всі основні питання життя не лише держави в цілому, а й окремого регіону.

З метою змінити стару модель управління, було зроблено спробу удосконалити існуючу законодавчу базу для нових потреб, враховуючи, що кінцевим результатом мало б стати передача значної кількості повноважень від державних органів до органів місцевого самоврядування. 1 липня 2015 року до Верховної Ради України був поданий Президентом України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»[2]. 31 серпня 2015 року попередньо схвалений Верховною Радою України та до цього часу не проголосований остаточно, оскільки в парламенті не має спільної політичної думки щодо принципових його положень, пов'язаних з подальшим розвитком української унітарної держави як децентралізованої.

Провівши аналіз пропонованих змін, можна зробити висновок, що децентралізація влади може відбутися лише в назві самого проекту Закону. Замість реальних кроків передачі влади на місцях, проект передбачає скоріше адміністративно-територіальну реформу держави, де основний акцент на зміни робиться на зміні назв територіальних одиниць, де замість областей, районів, міст, районів в містах, селищ і сіл утворюються регіони, райони, громади, зі створенням нових владних інститутів - префектур і громад[2].

У разі прийняття даного закону, вертикаль влади на місцях зазнає значних змін. Первинною одиницею місцевого самоврядування має стати громада, яка обирає свого голову, має власну раду. Далі по вертикалі влади ідуть виборні районні і обласні ради. Вершиною обласної автономії має стати префект, особа яка має поєднати в собі колишні функції прокуратури в частині здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, а також функції колишніх голів обласної державної адміністрації[2]. На відміну від первинних осередків місцевого врядування, префект є виключно призначувана особа, яка відповідальна перед Президентом України, підзвітна та підконтрольна Кабінетові Міністрів України. На відміну від попередніх аналогів префекта - голів районної та обласної державної адміністрації, префекту відповідні місцеві ради висловити недовіру не мають можливості – призначення і зняття цієї основної діючої особи в межах області є прерогативою лише Президента України. Контроль за діями префектів, згідно законопроекту змін до Конституції, здійснює Президент і Верховна Рада України, оскільки нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами з функції прокуратури прибирається[2].

Що стосується форм безпосереднього народовладдя на місцях, то народ зможе його здійснити за допомогою місцевих виборів і місцевого референдуму[1]. Але тут виникає серйозне питання щодо реалізації цього права, оскільки з функцій місцевих громад пропонують прибрати забезпечення проведення місцевих референдумів, залишаючи лише його реалізацію, та і в порядку денному Верховної Ради України немає навіть проекту Закону України «Про місцевий референдум», що викликає занепокоєння щодо реалізації цього права впливати на положення справ в громаді і регіоні в цілому.

Компетенція місцевих осередків влади має бути, згідно проекту закону, значно розширена за рахунок включення до їх компетенції надання відомостей з Державного земельного кадастру, формування та ведення реєстру територіальної громади, реєстрація та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Однак самостійність органів муніципальної влади може бути поставлена під сумнів, оскільки будь-які нормативно-правові акти, видані органами місцевого самоврядування, може бути ветоновані префектом, в той час як нормативно-правові акти видані префектом є обов'язковими до виконання. На даному етапі розробки поправок реальних важелів впливу місцеві громади не мають.

У разі порушення вимог чинного законодавства дія місцевих виборних органів припиняється, і повнота влади зосереджується у призначуваного тимчасового державного уповноваженого[2].

В цілому ідея децентралізації на рівні законодавчого проектування на даному етапі розвинена досить слабо. Замість створення нових незалежних осередків місцевого врядування законодавець проводить заміну старої системи на нову з деякими незначними змінами шляхом делегування деяких адміністративних послуг. В той же час замість неупередженого контролюючого органу – прокуратури, за діяльністю органів місцевої влади покликано наглядати призначувану особу – префекта, якому пропонується надати головуєчу роль в системній ієрархії виконавчої влади в межах області. Населення позбавляється права реального впливу на положення справ у регіоні: у територіальній громаді пропонується забрати право висловлення недовіри призначуваним посадовим особам виконавчої влади та право організувати місцеві референдуми.

Але все це залишається лише теорією. Дуже важливо, щоб такі нагальні проблеми української держави як децентралізація в державі і наділення місцевих осередків влади більш вагомими повноваженнями у сфері управління були вирішені. Важливо щоб початкова структурна одиниця місцевого самоврядування - територіальна громада - мала вплив на стан справ не лише від виборів до виборів, а могла впливати на державу та її органи в будь-який нагальній для народу час.



---

*Література:*

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (в редакції від 30.09.2016) // *Відомості Верховної Ради України*. - 1996. - № 30. – Ст. 141.
2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 // [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

***Стрільчук Віталій Ананійович,  
докторант відділу конституційного прав  
та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
НАН України, кандидат юридичних наук***

## **Принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації: муніципально-правовий вимір**

Актуалізація досліджень питань про процеси визнання, становлення та перманентного розвитку місцевого самоврядування, інститутів локальної демократії, національного муніципалізму та муніципального права саме в контексті реалізації місцевих, а також національної концепції стійкого (збалансованого) розвитку, тим самим реалізації визначених міжнародною спільнотою Цілей стійкого розвитку, як базових орієнтирів загальноцивілізаційного розвитку до 2030 року, обумовлена низкою факторів, які мають важливе значення для сучасних процесів державотворення та правотворення в нашій державі.

Принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації, який передбачає врахування інтересів майбутніх поколінь є мегатрендом сучасного європейського муніципалізму та муніципального права [1, с. 24]. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, що зумовлюють реформаційні перетворення у різних сферах життєдіяльності українського суспільства та організації органів публічної влади, в тому числі реформа місцевого самоврядування через децентралізацію влади, дають підстави вважати принцип стійкого (збалансованого) розвитку та стратегічної орієнтації одним із найвпливовіших факторів, що здійснює сьогодні безпосередній вплив на розвиток національного муніципалізму.

Так, з кожним днем стає все вагомішим усвідомлення та розуміння того, що поточна діяльність місцевого самоврядування не може не враховувати потреб майбутніх поколінь. Рішення на місцевому рівні мають прийматися з урахуванням усіх видів витрат, як то екологічні, структурні, фінансові, економіч-

ні чи соціальні, з метою запобігання передачі проблем та напруги наступним поколінням. Має існувати розгорнуте та стратегічне широке та довгострокове бачення майбутнього місцевої громади з розумінням того, що є необхідним для такого розвитку. Більше того, ефективна демократія та добре врядування на місцевому і регіональному рівнях є важливими для забезпечення високого рівня надання послуг населенню та, як наслідок, створення громад «стійкого розвитку». Такі громади – це території, де люди бажають жити і працювати як сьогодні, так і в майбутньому. Вони відповідають різноманітним вимогам існуючих та потенційних резидентів, здійснюють охорону природного середовища та роблять відповідний внесок у підвищення якості життя громадян. Ці громади є безпечними та самодостатніми. Вони забезпечують високий рівень якості послуг, які надаються громадянам [2, с. 12].

У вищевказаному контексті, як влучно відмічає професор О. В. Батанов, особливе звучання має рішення учасників Декларації щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях (24-25 лютого 2005 року, м. Будапешт) вважати забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування глобальним завданням, яке має бути досягнуто країнами-членами Ради Європи з метою реагування на виклики, які постали перед європейським співтовариством, та забезпечення законних інтересів громадян.

Варто приділити увагу й іншим важливим положенням вказаної Декларації, на підставі яких можна зробити висновок, що забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування є неможливим без створення спроможності місцевих і регіональних влад надавати високоякісні послуги та адекватно реагувати на законні вимоги та сподівання громадян, забезпечення відповідності між повноваженнями та ресурсами органів місцевої і регіональної влади, залучення громадян до вирішення суспільних питань на місцевому і регіональному рівнях, розвитку співпраці між місцевими і регіональними органами влади, включаючи міжнародне співробітництво тощо.

Окреслені завдання, які свого часу постали перед Європою, не є завданнями виключно для європейських країн – вони мають паралельно вирішуватись як на міжнародному, так і на місцевому рівнях. Власне, на досягнення окреслених завдань також скерована сьогодні реформа місцевого самоврядування, яка відбувається в Україні. Адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування в Україні є спроможність місцевих влад ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Наступним моментом, про який варто зазначити, є те, що стійкий розвиток та орієнтація на довгострокові результати також є одним із основних принципів Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленої 15-16 жовтня 2007 року в м. Валенсія (була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році).

---

Маючи на меті мобілізувати і стимулювати діяльність усіх суб'єктів (центральних та місцевих органів влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, учбових закладів, широкого кола громадськості тощо) задля посилення системи демократичного самоврядування, розвитку місцевої демократії, покращення менеджменту управління та якості послуг, що надаються громадянам, ухвалення Європейської Стратегії стало надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії.

При цьому, одним із очікуваних результатів від реалізації положень Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні було забезпечення постійного удосконалення системи управління та надання послуг органів місцевого самоврядування відповідно до визначених Стратегією 12-ти принципів. Серед яких під № 9 і закріпленій принцип сталого розвитку та орієнтації на довгострокові результати, покликаний тим самим враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини. Таким чином, вказаний принцип повинен знаходити своє формальне закріплення та відповідне об'єктивне вираження при вдосконаленні національної системи управління та надання послуг на локально-територіальному рівні – на рівні функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що стійкий (збалансований) розвиток закладений як базис в основу європейської політики просторового розвитку, яка враховує поряд із інтересами континентальними та регіональними також і локально-територіальні інтереси, тобто інтереси муніципальні. Підтвердженням тому слугують окремі положення, закріплені в документі під назвою «Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту», прийняті на 12-й Сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за регіональне планування (7-8 вересня 2000 року, м. Ганновер).

Керівні принципи спрямовані на надання усім регіонам і муніципалітетам можливості брати активну участь у процесі європейської інтеграції та демократизації. Реалізація принципів сталого розвитку, що діють на загальноєвропейському рівні, має бути організована однаково як на національному та регіональному рівнях, так власне і на місцевому (муніципальному) рівні. Керівні принципи захищають принципи субсидіарності і взаємності як необхідні умови демократії та засоби збереження «єдності в різноманітті», успадкованої Європою, виходячи з її історії та географії.

Як відомо, сучасний світ демонструє зростання ролі простору у суспільному розвитку. Це обумовлюється тим, що простір розглядається не тільки як пасивне вмістилище різних видів діяльності, але і як складна біо-соціо-економічна система, яка завдяки своїм диференційованим особливостям активно впливає на вибір рішень щодо напрямів та інтенсивності його використання.

А це, у свою чергу, підвищує роль територіального планування як ефективного інструменту інтеграції на конкретних територіях не тільки місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів, а й різноманітних секторальних інтересів, обґрунтованого визначення перспектив їх збалансованого розвитку [ 2, с. 110].

Різноманіття структурних і просторових заходів в контексті політики просторового розвитку потребує інтеграції і співробітництва всіх політичних інститутів і органів публічної влади, в тому числі муніципальної. Їхня функція полягає у створенні підґрунтя для ухвалення транснаціональних, міжрегіональних рішень та рішень між муніципалітетами. При цьому необхідно уникати протиріччя і підвищувати синергію.

Отож, ефективне транскордонне співробітництво на рівні функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування України з відповідними органами та посадовими особами муніципалітетів країн Європи без дотримання керівних принципів сталого просторового розвитку є неможливим. Як і неможливим є повноцінне запровадження та реалізація на національному рівні Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту без розвинутого місцевого самоврядування. При тому, що саме розвинуте самоврядування, за справедливим твердженням О. В. Батанова, є одним із найважливіших «запускаючих інструментів» процесу євроінтеграції, транскордонного та міжконтинентального співробітництва.

Без створення громад «стійкого розвитку» не можна розраховувати на побудову держави, яка б у своїй діяльності засвідчувала підтримку та солідарність у реальному досягненні визначених міжнародною спільнотою Цілей стійкого розвитку. Стратегії місцевого, регіонального та національного розвитку повинні передбачати та комплексно і всесторонньо вирішувати проблеми, зумовлені процесами глобалізації на відповідних рівнях: місцевому (локально-територіальному); регіональному на національному відповідно.

#### *Література:*

1. Батанов О. В. *Тенденції розвитку муніципального права в умовах глобалізації* / О. В. Батанов // *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. -Одеса: Південний регіональний центр НАПрН України, 2016, № 9. - С. 22-30*

2. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. *Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах».* – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар». – 2010. – 258 с.

---

### **ІІІ. НАПРЯМИ, ПРІОРИТЕТИ ТА ІНСТРУМЕНТИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

*Ключковський Юрій Богданович  
канд. фіз.-мат. наук, старший науковий співробітник,  
доцент кафедри загальнотеоретичного  
правознавства та публічного права  
Національного Університету «Києво-Могилянська Академія»*

#### **Суб'єкти пасивного та номінаційного виборчого права на місцевих виборах в Україні**

Проблеми регулювання місцевих виборів, незважаючи на інтерес науковців, досі не можуть вважатися задовільно розв'язаними. Однією з причин є складна правова природа місцевих виборів. З одного боку, вони є важливою складовою конституційного ладу України, елементом державного режиму представницької демократії; з іншого, вони спрямовані на формування органів місцевого самоврядування, основна функція яких – вирішення питань місцевого значення в інтересах мешканців відповідних громад.

Питання суб'єкта права голосу на місцевих виборах достатньо часто стають предметом наукових досліджень (див., наприклад, [1; 2]), хоча окремі нормативні проблеми все ще існують. Проте суб'єкти права балотуватися на місцевих виборах (пасивного виборчого права) та права висувати кандидатів на місцевих виборах (номінаційного виборчого права) залишаються недостатньо вивченими [3]. Доктринальна невизначеність у свою чергу спричиняє суперечливе нормативне регулювання відповідних виборчих правовідносин. Тут ми коротко окреслимо деякі з існуючих проблем, які потребують нормативного (конституційного чи законодавчого) вирішення.

Пасивне виборче право. На відміну від виборів народних депутатів України чи Президента України, Конституція у статтях 140 і 141, присвячених місцевому самоврядуванню, не визначає суб'єкта пасивного виборчого права на місцевих виборах і не передбачає прямого визначення законом цього суб'єкта. Єдиною вказівкою щодо певних ознак суб'єкта цього права залишається стаття 38 Конституції, яка передбачає право громадян України бути обраними, зокрема, до органів місцевого самоврядування, не встановлюючи жодних цензів взагалі. Щодо права голосу логічним є припущення, що відповідне положення статті 38 слід розуміти у контексті статті 140 Конституції, яка визначає суб'єк-

том місцевого самоврядування територіальну громаду. Однак жодних цenzів пасивного виборчого права на місцевих виборах Конституція не згадує.

Наслідком цієї «мовчанки» Конституції є традиційне (однак конституційно непослідовне) заповнення цієї прогалини законом про місцеві вибори. У різний час на законодавчому рівні ця проблема розв'язувалася по-різному. По суті в Україні у цьому відношенні сформувалися дві альтернативні правові доктрини, аналогічні основним концепціям місцевого самоврядування: «державницька», відповідно до якої кожен повнолітній дієздатний громадянин України, незалежно від його місця проживання, має пасивне виборче право на будь-яких місцевих виборах (як це передбачено сьогодні Законом «Про місцеві вибори»), і «громадівська», прихильники якої вважають, що кандидати, які балотуються на місцевих виборах, повинні належати до територіальної громади, у якій проводяться вибори.

Проблемними питаннями щодо пасивного виборчого права на місцевих виборах, які заслуговують на дискусію та вирішення, є виборчі цензи – осілості (у формі належності до територіальної громади) та моральний (у формі вимоги відсутності судимості).

Перший із зазначених цenzів нормативно відсутній; спроби його запровадження (через зміну тлумачення відповідних положень Закону про місцеві вибори 1998 р.) у формі вимоги «проживати або працювати на території відповідного виборчого округу» були відхилені Конституційним Судом України (див. [4]). Така позиція Суду узгоджується з вимогою статті 64 Конституції, відповідно до якої конституційні права і свободи можуть бути обмежені лише Конституцією, але не законом. Чинне законодавство України про місцеві вибори реалізує цю «державницьку» доктрину, згідно з якою пов'язаних з місцем проживання обмежень (цenzів осілості) щодо пасивного виборчого права, безпосередньо не встановлених Конституцією України, не може існувати.

Погоджуючись з цим, тим не менше слід оцінити, чи не доцільно змінити відповідні положення Конституції, передбачивши відповідний цenz. Ідеї про те, що пасивне виборче право повинно належати мешканцям громади, висловлювалися неодноразово (див., наприклад, [5, с. 104; 6, с. 15]). Беручи до уваги, що депутат місцевої ради здійснює свої повноваження на громадських засадах, слід визнати обґрунтованість вимоги належного розуміння ним проблем місцевого значення, на розв'язання яких спрямовується його діяльність. Не будучи професіоналом, депутат місцевої ради як громадський діяч може «відчувати» ці проблеми тільки внаслідок належності до відповідної громади (див., наприклад, [7, с.214]).

Що ж стосується сільського, селищного, міського голови, який є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчий комітет місцевої ради і здійснює свої повноваження на постійній основі, вимоги до нього

---

можуть бути іншими. Його можна розглядати як менеджера, «найнятого» територіальною громадою для виконання управлінських функцій. Такий фахівець має бути здатним вирішувати місцеві проблеми на професійному рівні. Далеко не кожна територіальна громада (особливо сільська) може знайти серед своїх мешканців подібного менеджера. Тому ценз належності до територіальної громади щодо кандидатів на посаду голови цензом належності до територіальної громади обмежував би насамперед можливість громади забезпечити якісне здійснення управління місцевими справами.

Таким чином, доходимо висновку про доцільність запровадження цензу належності до територіальної громади для кандидатів у депутати місцевих рад і недоцільність такого обмеження для кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Інша ситуація із моральним цензом, який в Україні має форму дискваліфікації у пасивному виборчому праві в разі судимості. Такий ценз для місцевих виборів традиційно встановлювався законом за аналогією з цензом для парламентських виборів. Чинний Закон «Про місцеві вибори» звужив обсяг обмеження: дискваліфікація кандидатів тепер настає внаслідок засудження у разі не будь-якого умисного злочину, а лише «тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину». Це нормативне положення викликає справедливу критику науковців як непослідовне, оскільки допускає балотування на місцевих виборах кандидатів, засуджених за злочини невеликої та середньої тяжкості, навіть якщо на момент виборів ці кандидати відбувають покарання в місцях позбавлення волі [8, с. 68].

Звуження підстав втрати пасивного виборчого права внаслідок судимості не вирішує проблеми нормативного рівня встановлення цього обмеження. У контексті згаданого вище рішення Конституційного Суду України щодо неприпустимості цензу осілості, не передбаченого Конституцією, таке обмеження законом за відсутності конституційно визначених меж обсягу пасивного виборчого права на місцевих виборах може бути поставлене під сумнів щодо його конституційності. Послідовний підхід вимагає не лише оцінки змісту цензу, але й його становлення на рівні Конституції. Іншим підходом може бути передбачення кримінальної санкції у вигляді позбавлення пасивного виборчого права на певний строк, що означало б заміну цензу індивідуальним покаранням.

Номінаційне виборче право. Із двох механізмів висування кандидатів на місцевих виборах (самовисування та висування політичними партіями) особливо суперечлива ситуація при партійній номінації кандидатів.

За Законом «Про місцеві вибори» громадяни реалізують своє право висування кандидатів через відповідні місцеві організації політичних партій. Однак «відповідність» цих місцевих організацій і типу виборів сумнівна. Так, районна організація політичної партії має право висувати кандидатів не лише

до районної ради, але й до всіх сільських, селищних, міських рад на території району та відповідно кандидатів на посаду сільських, селищних, міських голів і старост; жодних вимог, щоб така партія мала свої осередки у громадах, де проводяться вибори, чи щоб мешканці цих громад були делегатами відповідної партійної конференції, Закон не містить. Більше того, делегат конференції, який за презумпцією належить лише до однієї з громад району, бере участь у висуванні в усіх цих територіальних громадах. Таким чином, за партійним механізмом висування обов'язкової участі громадян, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, взагалі не вимагається.

Подальше регулювання партійного висування кандидатів на місцевих виборах спричиняє постановку питання про реального суб'єкта висування: чи ними є місцеві організації партій, чи політична партія як цілісний суб'єкт. Так, наприклад, Закон передбачає, що участь місцевої організації партії у відповідних місцевих виборах можлива лише за відповідним рішенням з'їзду партії. Істотна несаможиттєвість місцевої партійної організації у питаннях висування кандидатів проявляється також у тому, що висування місцевою організацією кандидатів підлягає погодженню центральним керівним органом партії, що є неодмінною умовою реєстрації кандидатів. Участь з'їзду та центрального керівного органу партії у процедурі номінації кандидатів до виборних органів місцевого самоврядування територіальної громади ставить під сумнів власну правосуб'єктність місцевих організацій партій у виборчому процесі місцевих виборів, а також ще раз засвідчує, що до процесу номінації кандидатів залучається широке коло осіб, які права голосу на відповідних місцевих виборах не мають. Така гіпертрофована роль політичних партій як цілісних суб'єктів загальноукраїнського характеру у номінації кандидатів на місцевих виборах не відповідає конституційній природі місцевого самоврядування, яке уповноважене вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальної громади.

Очевидно, що ситуація, коли особи, які не належать до територіальної громади, пропонують громаді до обрання депутатами місцевої ради осіб, які також не належать до цієї громади, не може розцінюватися як прийнятна. Виходом із цієї ситуації може бути відновлення інституту збору підписів виборців, які належать до відповідної громади, щодо попередньої підтримки кандидатів, висунутих політичними партіями чи шляхом самовисування, що відновило б реальне право мешканців територіальної громади на участь у висуванні кандидатів на місцевих виборах.

#### *Література:*

*1. Максакова Р.М. До питання про активні виборчі права іноземців та вій-*



---

ськовослужбовців на місцевих виборах в Україні // *Правова держава*. – 2003. – Вип.14. – С. 590-594.

2. Ключковський Ю. Принцип загального виборчого права в контексті місцевих виборів. I. Активне виборче право // *Вибори та демократія*. – 2010. – № 4(26). – С.11-22.

3. Ключковський Ю. Принцип загального виборчого права в контексті місцевих виборів. II. Пасивне виборче право // *Вибори та демократія*. – 2012. – № 2(32). – С.9-19.

4. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2003 від 23 жовтня 2003 року (справа про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів) // *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 46. – Ст. 2389.

5. Веніславський Ф.В., Кичун В.І. Проблеми конституційно-правового визначення місцевого самоврядування в Україні // *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасність і перспективи. Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 26 червня 2007 р.)*. – Х.: Стиль-Издат, 2007. – С. 103-106.

6. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України. – К.: Скіф; КНТ, 2008. – 144 с.

7. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.

8. Колесников О.В. Перші вибори старост в об'єднаних територіальних громадах України: проміжні підсумки // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2016. – № 2(34). – С. 62-69.

**Баймуратов М.О.,  
доктор юридичних наук, професор,  
головний науковий консультант  
Інституту законодавства Верховної Ради України**

### **Формування національної моделі місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів**

В умовах становлення демократичної правової державності об'єктивно зростає роль і значення локальної демократії – насамперед, інституту місцевого самоврядування (далі: МСВ), який є могутнім фактором демократизації публічної влади, реальним інструментом її наближення не тільки до громадян держави, а й для всіх мешканців її територій.

Становлення та розвиток інституту МСВ в Україні є не тільки воістину революційним суспільним та правовим (конституційним, законодавчим, нормативним) процесом, але й стійкою тенденцією, що яскраво засвідчує, по-перше, поворот держави від тоталітаризму до демократичного розвитку і формування механізму демократичного здійснення публічної влади; по-друге, конституційне визнання і легалізацію самого інституту локальної демократії в державі; по-третє, наявність особливої групи інтересів, що продукують територіальні громади, які володіють відповідною автономією та предметно-об'єктною парадигмою діяльності та функціонування. Такі інтереси явно відрізняються від державних інтересів своїм локалізмом виникнення і реалізації, екзистенційно-онтологічною важливістю для відповідного кола осіб, але не є антагоністичними інтересам державним та не суперечать їм.

Становлення в демократичній державі інституту МСВ як самоорганізації жителів відповідних територій з метою вирішення питань місцевого значення, має не тільки велике аксіологічне і праксеологічне значення. Потенціал функціонування інституту МСВ, а саме територіальних громад, що об'єднують жителів системними індивідуально-колективними зв'язками за ознакою спільного існування та загальній території [1]; органів місцевого самоврядування (даліб ОМСВ), що формуються самими територіальними громадами шляхом виборів; їх виконавчих органів, що інституціалізуються шляхом демократичних призначень; інститутів самоорганізації населення, що є самими наближеними до населення органами локальної демократії та які вирішують широке коло питань, пов'язаних з життєдіяльністю населення – більш широкий та важливий, він володіє системними характеристиками, бо має суттєве значення та вплив на стабільне функціонування суспільства і держави. Насамперед, МСВ це важливий рівень публічної влади, яка функціонує на території держави у вигляді публічної державної влади та публічної самоврядної (муніципальної) влади [2]. Саме перший рівень створює, регламентує та регулює другий рівень, на якому й функціонує система місцевого самоврядування, його суб'єкти і органи.

Слід особливо підкреслити, що в генезі МСВ займає важливе місце сучасна національна конституційно-правова доктрина. Тому її системно-телеологічний аналіз дозволяє не тільки розглядати національний конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, що лежить в основі світового конституціоналізму, але й аналізувати феноменологію МСВ як суб'єкта-об'єкта національного і міжнародного правопорядку. Обґрунтовано вважаємо, що саме тут і через саме цю зазначену феноменологію інтегрована сукупність феноменів національного конституціоналізму держав об'єднує ліберальні і соціал-демократичні течії, на яких будується, формується та функціонує світова спільнота, і тому таке соціально-нормативне явище як місцеве самоврядування може бути визнане

---

«ідеальним» для виникнення, творення, створення, функціонування, легалізації, інституціоналізації, конституювання та гарантування демократичного конституційного ладу конкретної держави, при якому «суб'єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси» [3].

Фактично, саме таким чином й формується національна модель МСВ, що враховує та містить в собі: по-перше, історичні аспекти його становлення та розвитку; по-друге, національну доктрину муніципалізму; по-третє, відповідний рівень нормативно-правового забезпечення МСВ, включаючи його конституційно-правову легалізацію та законодавчу регламентацію і регулювання, що в свою чергу включає й компетенційне забезпечення цього нормативного інституту; по-четверте, міжнародні стандарти локальної демократії, що містяться в міжнародних договорах, що підписані конкретною державою та містять її міжнародно-правові зобов'язання відносно становлення, легалізації та розвитку цього правового інституту шляхом внесення таких зобов'язань в національне конституційне законодавство; по-п'яте, механізми та практику судового захисту інституту МСВ, включаючи рішення судів загальної юрисдикції і суду конституційної юрисдикції.

Разом з тим, не дивлячись на явні позитивні характеристики та переваги МСВ в державі та наявність вказаних вище складових його національної моделі, слід наголосити на існуванні негативної суб'єктивної тенденції щодо ставлення посттоталітарної держави до функціонування самого інституту місцевого самоврядування, а також його органів і суб'єктів. Її зміст міститься в явній недовірі державних інституцій до МСВ, що призвело до відсутності до цього часу національних моделей його статусного та управлінського стану, а також фактично до відсутності стратегії його подальшого розвитку.

Слід вказати, що на формування національної моделі локальної демократії впливають і різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення МСВ, його «компетенційного наповнення», що іноді мають достатньо суперечливий, багаторівневий, а часом носять й антагоністичний характер. Останнім часом місцеве самоврядування стає відповідним об'єктом політичних ігрищ, що є неприпустимим, бо це не тільки суттєво девальвує його позитивний потенціал, але й нівелює особливе значення цієї важливої та фактично єдиної форми людського буття в умовах функціонування державності.

Такий стан справ обумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець в даний час розглядають МСВ в різних іпостасях, а саме: як одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян (жителів) до участі в вирішенні питань місцевого значення; власне права на МСВ; системної організації; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту

сучасної філософії прав людини; найважливішого соціально-політичного і соціально правового феномену; важливого конституюючого і інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжнародних відносин і такого, що володіє частковою міжнародною правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права – Авт.); соціального і територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві устремління людини; сфери виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сфери реалізації компетенції МСВ, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій МСВ; сфери реалізації відповідальності суб'єктів МСВ тощо [4]. Вважаємо, що така різноманітність та багаторівневість підходів, при всьому позитивному відношенні до потенціалу локальної демократії, фактично «блокує» інтеграційну і методологічну складові МСВ і не тільки не сприяє становленню муніципального права в якості самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються, а й гальмує формування національної моделі цього самоврядного інституту.

Разом з тим, в такому становищі справ є й позитивні аспекти – таким чином об'єктивуються й актуалізуються питання такої необхідності творення й створення національної моделі МСВ, яка б могла об'єднати прихильників різних позицій та спрямувати їх енергію на розбудову дійсно демократичного МСВ. Слід наголосити на тому, що національна модель МСВ, особливо в сучасних умовах державотворення, виступає в якості основоположного елемента відповідної моделі національної демократії, який може детермінувати і повести за собою всі демократичні зміни в суспільстві і державі. Виходячи саме з такої позиції, пропонуємо виокремити основні (блокові) питання, які б могли не тільки б сприяти виробленню загальної позиції щодо моделі локальної демократії в державі, а й об'єднали всіх громадян навколо розбудови її основних парадигмальних характеристик. До таких питань-блоків відносяться: нормативна, засаднича, об'єктна, компетенційна, суб'єктна, комунікаційна складові, що мають системні ознаки та багаторівневий прояв, включаючи відносини в рамках єдиної публічної влади та взаємодію національного конституційного права з міжнародним публічним правом (правом міжнародних договорів) через Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. [5]. Враховуючи останній рівень – міжнародний, слід зазначити, що він містить усі наведені складові та визначає доволі ефективну та практично апробовану європейську модель МСВ, що має загальну модальність на основі міжнародних правових стандартів та може сприйняти та інтегрувати національні особливості інституту локальної демократії.

---

Резюмуючи, слід дійти висновку, що національна модель місцевого самоврядування представляє собою набір відповідних організаційних, нормативних та суб'єктно-об'єктних параметрів, що об'єднані єдиними телеологічними домінантами щодо становлення, функціонування, розвитку та вдосконалення інституту локальної демократії в Україні та відрізняються відповідними характеристиками історичної, ідеологічної, організаційної та нормативної (національної і міжнародної) властивостей.

*Література:*

1. Баймуратов М.А. *Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины* / М. А. Баймуратов // Дисс... д. ю. н. – Одесса, 1996. – С. 45.
2. Див.: Баймуратов М.О. *Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак* / М. О. Баймуратов // *Публічне право*. – 2011. - № 2. – С. 4 – 11.
3. Ромашов Р. А. *Современный конституционализм: вопросы истории и теории* / Р. А. Ромашов. – СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. – С. 12.
4. Баймуратов М. М. *Місьцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень* / М. М. Баймуратов // *Порівняльно-правові дослідження*. – 2008. – № 2. – С. 120.
5. *Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року*. – РЄ, 1990. – 8 с.

**Удовиченко Володимир Петрович,**  
**голова комісії з питань децентралізації, місцевого самоврядування і адмінтерустрою, координатор Офісу реформ у Київській області, доктор економічних наук, професор, лауреат Державної премії у галузі науки і техніки**

**Спроможні об'єднані територіальні громади:  
шлях до розвитку.**

Дві найголовніші проблеми, які на погляд автора потрібно вирішити в Україні: формування громадянського суспільства (виховання громадянськості) і кардинальне підвищення ефективності державного управління. Потрібно наголосити на тому, що необхідні і достатні умови вирішення цих складових залежить від ефективності політичної системи, яка на сьогодні є неспроможною відповідати сучасним викликам і саме тому реформи усіх сфер життєдіяльності є на порядку денному України. Автор пропонує певний План дій для України, який базується на ідеї – української державності.

Українська державність: Дієве громадянське суспільство і ефективна держава



Надзвичайно важливо!

- національна ідея – українська Державність
- добре врядування – сучасне найбільш ефективне досягнення публічного управління

Рис. 1 Українська державність: Дієве громадянське суспільство і ефективна держава

---

Для того, щоб створити найпередовіші умови для інвестицій, інвестиційно-інноваційної діяльності ми повинні в короткий термін створити економіку – «вільну від чиновників», зменшивши фіскальний тягар держави.

І саме ця економіка дасть можливість створити високотехнологічні, високооплачувані робочі місця, суттєве збільшення бюджетів, а це дасть змогу фінансувати освіту, охорону здоров'я, культуру, транспортну сферу, збереження чистого екологічного середовища. Європейська практика переконує в тому, що такі умови для економічного розвитку може створити саме децентралізована модель держави, розвиток місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що неприйнятий Закон України щодо змін до Конституції України в країні розпочалась реальна децентралізація державного управління і саме через реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, законів України («Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про муніципальне співробітництво»). Як наслідок з 25 жовтня 2015 року в Україні почали діяти нові 159 об'єднаних громад, місцеві бюджети в 2015 році отримали додатковий ресурс до 40%.

Відомо з теорії і практики, що принцип децентралізації як принцип побудови публічної влади можна реалізувати лише за умови розвинутого і, найголовніше, спроможного, самодостатнього місцевого самоврядування, реалізувавши принципи субсидіарності Європейської Хартії місцевого самоврядування. Без сумніву, реформа територіальної організації влади є визначною і базовою, яка дасть змогу збудувати дієву, зрозумілу, відкриту, ефективну систему публічної влади шляхом передачі на рівні громади, як основної одиниці адміністративно-територіального устрою:

- повноважень
- ресурсів
- відповідальності.

В Україні, як ніколи склалася можливість змінити державу і, найголовніше – рівень і якість життя людей на краще.

Потрібно зрозуміти, що з проведенням реформи ми отримаємо лише умови, можливість реально впливати на суспільні і економічні відносини і розпочати динамічний. Екологічний розвиток.

В результаті децентралізації об'єднані громади отримали додаткові фінансові ресурси. В громадах залишаються наступні податки:

- 60% – податки на доходи фізичних осіб;
- 5% – акцизного податку з реалізації підакцизних товарів;
- 100% – єдиного податку;
- 100% – податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Різні збори та інші платежі. А що далі? А далі це – необхідність стрімкого економічного розвитку. Європейська практика доводить, що саме на рівні

територіальних громад можна і потрібно створити сприятливі умови для економічного розвитку, розвитку підприємництва як дієвої, рушійної економічної складової, важливою складовою якої є малий і середній бізнес. Ми повинні говорити про інфраструктуру підтримки підприємництва, як важливого компонента ринкових відносин.

Що собою представляє інфраструктура підприємництва? Це сукупність державних, місцевих комунальних, громадських, приватних інститутів, які створюють сприятливі умови для розвитку, підвищення ефективності економічної діяльності. Виділяють організаційно-технічну, фінансово-кредитну та інформаційно-аналітичну інфраструктуру.

Важливо на рівні новоутворених об'єднаних територіальних громад на самому початку діяльності створювати інфраструктуру підтримки економічного розвитку територій.

Саме на місцевому рівні потрібно створити організаційно-економічні механізми створення сприятливих умов для інвестиційно-інноваційної діяльності: Як приклад:



Рис.2 Організаційно-економічний механізм соціального розвитку міста

Дострокове зняття блоків Чорнобильської АЕС стало беззаперечно соціальною трагедією для жителів м. Славутича, яке і будувалось з метою поновлення після Чорнобильської трагедії роботи ЧАЕС. Головна проблема цього процесу стала втрата практично 10 тис. робочих місць (1999 – 2000 роки). На 1 січня 2015 року на ЧАЕС залишилось 2,4 тис. робочих місць. Пріоритетами для міста в той час був економічний розвиток: вирішення проблеми монопрофільності; підтримка розвитку підприємництва, початкового малого та серед-



---

нього бізнесу; створення умов для залучення інвестицій в економіку міста, як зовнішніх, так і внутрішніх; в кінцевому варіанті створення компенсуючих сучасних робочих місць. («План дій» - 1996 рік, Стратегічний план соціально-економічного розвитку міста до 2020 року – 2001 рік).

Визначальна філософія цього періоду економічного розвитку можна виразити формулою:

**ВЛАДА + БІЗНЕС + ГРОМАДСЬКІСТЬ = ДОБРОБУТ КОЖНОГО**

В місті була створена діюча, ефективна інфраструктура підтримки підприємництва, модель соціального партнерства, яка забезпечила організаційну, інформаційну, консультативну, маркетингову, матеріально-технічну, фінансову, освітню і кадрову підтримку.

Принципи партисипативної демократії (демократія участі) були реалізовані діяльністю Громадської ради з розвитку міста (1996 рік). Майже за 20 років діяльності проведено біля 750 засідань. Громадська рада завоювала авторитет громади, довела свою ефективність та продовжує успішно діяти.

В 2000 році був створений Міжнародний центр розвитку бізнесу «Славутич – XXI століття», який об'єднав в собі основні структури: комунальне підприємство «Агентство з розвитку бізнесу»; «Бізнес-інкубатор» з відповідною матеріально-технічною базою; адміністрація «Спеціальна економічна зона «Славутич»; благодійний фонд «Чорнобильська АЕС. Славутич. Розвиток.»; фонд мікрокредитування; фонд підтримки підприємництва.

«Агентство з розвитку бізнесу в м.Славутич»

Комунальне підприємство «Агентство з розвитку бізнесу в м. Славутич» - одна з провідних структур міста в сфері підтримки та розвитку підприємництва. Агентство створено в 1997 році за підтримкою міської влади, участю Європейської співдружності, Уряду України, Громадської ради з розвитку міста та Адміністрації Чорнобильської АЕС.

Основна мета діяльності Агентства – сприяння сталому соціально-економічному розвитку Славутицького регіону шляхом створення нових робочих місць через надання професійних послуг з підтримки малого і середнього бізнесу та залучення зовнішніх інвестицій.

Агентство є головним виконавцем славутицької загальноміської Про-грами розвитку початкового, малого і середнього підприємництва.

Основні напрямки діяльності агентства:

- Консалтинговий супровід: розробка бізнес-планів та інвестиційних проєктів, реєстрація підприємств «Під ключ», маркетингові дослідження, фінансовий аналіз, бухгалтерський та юридичний супровід, підбір персоналу тощо.
- Проведення тренінгів на теми: «Ділове спілкування», «Ринок та підприємець», «Маркетинг», «Фінансовий менеджмент», «Бізнес-планування», «Фандрайзинг», «Мистецтво ведення переговорів», «Успішний продаж», «Ці-

ноутворення» та інші.

- Просування і підтримка славутицьких фірм і компаній: організація виставок, презентацій, семінарів, конференцій, розробка рекламних матеріалів, допомога у проведенні зустрічей та налагодженні ділових контактів, пошук партнерів.

- Розробка програм й аналітична робота: розробка програм соціально-економічного розвитку міста та їх впровадження, інформаційних буклетів та довідників, розробка аналітичних матеріалів.

- Інформаційно-презентаційні послуги: розробка і розміщення сторінок на сайті Славутицького регіону, консультації on-line, розробка та виготовлення інформаційних та презентаційних матеріалів.

- Проектна діяльність: розробка грантових проектів соціально-економічного розвитку міста, управління проектною діяльністю, реалізація міжнародних та національних проектів.

«Бізнес-Інкубатор» - підрозділ комунального

підприємства «Агентство з розвитку бізнесу в м.Славутич»

Бізнес-інкубатор було створено в 1999 році з метою сприяння формуванню і розвитку малого і середнього бізнесу, всебічної підтримки на всіх стадіях організації і функціонування новостворених підприємців та підприємств.

Загальна площа будівель Бізнес-інкубатору складає 1374,7 кв.м.

Клієнтам Бізнес - інкубатору надається повний комплекс консал-тингових послуг для започаткування підприємницької діяльності, а саме:

- консультації з питань організації і ведення підприємницької діяльності (бізнес планування, державна реєстрація підприємств, оподаткування, бухгалтерський та юридичний супровід, ліцензування і патентування тощо);

- господарські послуги, що включають ведення договірної роботи з поставальниками комунальних і експлуатаційних послуг;

- надання комунікаційних послуг;

- надання приміщень та необхідного обладнання в оренду;

- організація зустрічей з потенційними партнерами і замовниками;

- проведення бізнес-тренінгів;

- підбір персоналу для клієнтських компаній Бізнес-інкубатору тощо.

За 14 років діяльності Бізнес-інкубатору:

- створено повний комплекс консалтингових послуг для підприємців – початківців;

- надано біля 10 000 консультацій;

- надано допомога в оренді приміщень для 96 компаній-початківців;

- надана допомога в оренді обладнання для 36 компаній-початківців;

- 167 компаніям було надано підтримку в започаткуванні власного бізнесу;

- створено біля 900 нових робочих місць;

- клієнтами Бізнес-інкубатору перераховано до місцевого бюджету більш ніж 900 000 гривень.

### «Спеціальна економічна зона «Славутич»

Важливу роль в економічному розвитку міста відіграла спеціальна економічна зона «Славутич», яка функціонувала в місті з 1999 року у відповідності до Закону України «Про спеціальну економічну зону «Славутич» та була створена з метою залучення інвестицій для створення нових робочих місць в м.Славутичі, забезпечення працевлаштування працівників ЧАЕС, які вивільнюються у зв'язку з достроковим виведенням енергоблоків з експлуатації.

За період функціонування СЕЗ «Славутич» місто поступово відходило від моноекономіки. Було організовано такі нові виробництва, як виробництво: канцелярських товарів, поліграфічної продукції, будівельних матеріалів; пакувальних матеріалів, виготовлених флексографським способом друку, кронен-корків, текстильно-галантерейних жакардових виробів, продукції деревообробного виробництва та інше.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік» та деякі інші законодавчі акти», суб'єкти спеціальної економічної зони були позбавлені преференцій та спеціальних умов інвестування.

Завдяки діяльності Спеціальної економічної зони «Славутич», яка функціонувала з 1999 року по 2014 рік, на території міста було досягнуто наступні результати:

- зареєстровано 38 суб'єктів спеціальної економічної зони;
- затверджено та знаходилось в реалізації 40 інвестиційних проектів;
- загальний обсяг інвестицій склав 49,77 млн. доларів США, з них 25,9% - іноземні;
- сума інвестицій на душу населення міста склала 1 709 дол. США;
- реалізовано продукції на суму 1 261 971,40 тис. грн., в тому числі на експорт на суму 291 126,48 тис. грн. (23%);
- обсяг реалізованої продукції на душу населення міста склав 48,00 тис. грн./чол.;
- створено 1103 нових робочих місць;
- вартість одного створеного робочого місця для підприємства склала 256,14 тис. грн./чол.;
- вартість одного створеного робочого місця для держави склала 29,50 тис. грн./чол.;
- здійснено ремонтних робіт на суму понад 16 млн. грн. приміщень, з яких майже 90% - це приміщення державної та комунальної форми власності;
- надходження до бюджетів склали 105 223,53 тис. грн.;
- сума умовно нарахованих пільг склала 31 181,52 тис. грн.;
- сума надходжень до бюджетів в 3,4 рази перевищує суму пільг, наданих суб'єктам СЕЗ «Славутич».

На базі цих структур в 2015 році була створена Агенція регіонального розвитку, доєднавши фонд комунального майна міста. Мета – сприяння сталому соціальному і економічному розвитку Славутицького регіону (в майбутньому Славутицької об'єднаній територіальній громаді).

Результат ефективного управління, об’єднання зусиль Славутицької громади, діяльності міської влади є в збереженні і розвитку соціальної інфраструктури міста, наповнення бюджету (з вилученням), створення сучасних робочих місць, подолання монопрофільності, сталий розвиток міста.

Висновок: децентралізація державного управління в Україні дає можливість на місцевому рівні отримати не тільки додаткові повноваження і ресурси, а і нову можливість мати реально вплив на економічний розвиток і як результат набагато більший бюджет, оновлену соціальну інфраструктуру, кардинально нову якість послуг на рівні європейських стандартів.

Краща практика пілотних міст України надає впевненість в тому, що це може бути абсолютною реальністю, при одній умові – розуміння і підтримки з боку Держави.

#### *Література:*

1. Богдан Гаврилишин. *Кеффективным обществам. Пути в будущее (Доклад римскому клубу) Вид. 3-тє, допов.* – Київ: Універ. Вид-во ПУЛЬСАРИ, 2009.
  2. Ікеда Д. *Діалоги. Японія і Україна – різні долі, спільні надії / Дайсаку Ікеда, Михайло Згуровський// К.: Видавництво «Генеза», 2013, - С. 272.*
  3. *Аналіз сталого розвитку: глобальний і регіональний контексти Частини 1;2. Київ НТУУ «КПІ» 2010, /Міжнародна рада з науки (ICSU) таін.*
  4. *Малий бізнес України. Підприємці здатні відродити країну. Асоціація сприяння розвитку приватного підприємництва в Україні «Єднання», 1997. – С.144.*
- Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР)), 2015, №13,- С.91.*

**Кравченко Віктор Віталійович,**  
**професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права АПСВТ, кандидат юридичних наук, професор;**  
**Слобожан Олександр Володимирович,**  
**Виконавчий директор Асоціації міст України,**  
**кандидат наук з державного управління**

## **Питання дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в процесі проведення муніципальної реформи в Україні**

Важливою складовою муніципальної реформи і фактично її першим етапом є процес децентралізації, який пов’язаний з укрупненням територіальних громад, перерозподілом повноважень на користь органів місцевого самоврядування, зміцненням кадрової та фінансово-матеріальної основ місцевого самоврядування [1].

---

Одним з ключових моментів децентралізації стало розпочате в 2015 році формування спроможних територіальних громад, які б володіли ресурсами, необхідними для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування. Необхідність та доцільність такого процесу були обумовлені наявністю значної кількості територіальних громад, які не мають ресурсів, необхідних для реалізації навіть тих власних повноважень, що передбачені чинним законодавством України, не кажучи вже про повноваження, які мають бути передані в систему місцевого самоврядування процесі децентралізації. Зокрема, станом на початок 2015 року в Україні нараховувалося 11 520 сільських, селищних, міських територіальних громад. З них 10 279 сільських, 458 – міських та 783 селищних. Більш як половина з цих громад мали чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, в тому числі 4809 громад – менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад – менш як 500 осіб. У більшості з таких територіальних громад не були утворені відповідно до законодавства виконавчі органи місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Можна навести приклади надто малочисельних громад: Посіцька сільська рада Тисменицького р-ну Івано-Франківської області: чисельність населення – 84 чол., (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Зікрананська сільська рада Кагарлицького р-ну Київської області: чисельність населення – 96 чол., (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Колесниківська сільська рада Овруцького р-ну Житомирської області: чисельність населення – 134 чол. (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів); Юрківська сільська рада Великомихайлівського р-ну Одеської області: чисельність населення – 151 чол. (обирають сільську раду у кількості 12 депутатів) тощо.

За три роки відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та з дотриманням процедур, передбачених Методикою формування спроможних територіальних громад [3] станом на 14 жовтня 2017 року утворено 665 об'єднаних територіальних громад [4]. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України до складу цих 665 об'єднаних громад увійшли 3109 сільських селищних, міських громад, в яких проживає 5,7 млн осіб (13,4% від загальної кількості населення України). Таким чином, загальна кількість територіальних громад в Україні зменшилася до 9076.

Водночас процес формування спроможних суб'єктів місцевого самоврядування поставив на порядок денний питання щодо дотримання фундаментальних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [5] при об'єднанні територіальних громад. На жаль, це питання ще не отримало належного теоретичного опрацювання у вітчизняній юридичній науці хоча на практиці виникає чимало проблем, які потребують вирішення відповідно до принципів Хартії. Такі проблеми виникають, зокрема, при визначенні кола повноважень органів об'єднаної територіальної громади та просторових меж їх юрисдикції, при дотриманні принципу

добровільності об'єднання територіальних громад, при використанні різних форм партисипативної демократії на місцевому рівні тощо.

Так, певного занепокоєння викликає закладена в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» концепція згідно з якою формування об'єднаних громад не пов'язується зі змінами адміністративно-територіального устрою України. Виключення становлять випадки, коли об'єднуються громади, які територіально розташовані в різних суміжних районах. Закон передбачає розширення меж району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади, проте без чіткого визначення строків такого розширення. Не передбачаються зміни меж районів територіальні громади яких об'єднуються з територіальними громадами міст республіканського, обласного значення, що означає поширення юрисдикції районних органів на частину території об'єднаної громади.

Наслідком подібної відірваності процесу формування спроможних територіальних громад від реформування системи адміністративно-територіального устрою неодмінно стане конкуренція компетенцій районних органів (в першу чергу районних державних адміністрацій), які зберігають свою юрисдикцію в межах всього району, та органами новоутворених громад, що призведе до виникнення численних конфліктних ситуацій та певною мірою нівелює принцип субсидіарності як методологічну основу розмежування повноважень органів різних територіальних рівнів та різних видів публічної влади.

Певні сумніви викликає дотримання принципу добровільності при формуванні об'єднаних територіальних громад. Так, по-перше, на практиці зустрічаються порушення встановлених законом процедур, що мають гарантувати добровільність об'єднання, унаслідок чого виникають тривалі судові розгляди. Прикладом може слугувати історія із створенням Річківської об'єднаної громади Сумської області. Зокрема, 4 та 5 вересня 2016 року Горобівська, Іскрисківщинська, Коршачинська, Ободівська, Павлівська, Рижівська і Річківська сільські ради Білопільського району прийняли рішення про добровільне об'єднання в Річківську сільську територіальну громаду з адміністративним центром у селі Річки.

7 жовтня 2016 року Центральна виборча комісія призначила у громаді перші вибори на 18 грудня 2016 року. 10 листопада 2016 року за позовом жительки Павлівської сільської ради постановою Білопільського районного суду Сумської області визнано незаконним та скасовано рішення 11-ї сесії VII скликання Павлівської сільської ради Білопільського району Сумської області від 25 серпня 2016 року «Про схвалення проекту рішення сільської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад». 24 листопада сільські ради, що об'єдналися, скасували свої рішення про добровільне об'єднання.

Перші вибори у громаді, призначені на 18 грудня, не відбулися, тому Річківська сільська виборча комісія постановою від 5 січня 2017 року № 10 призначила пов-

---

торні вибори голови та депутатів Річківської сільської ради Річківської сільської об'єднаної територіальної громади Білопільського району Сумської області на 5 березня 2017 року. Постановою Білопільського районного суду від 11 січня 2017 року ця постанова визнана незаконною та скасована.

Таким чином, рішення про утворення громади і проведення повторних виборів були скасовані, проте на момент скасування цих рішень повідомлення про створення громади вже було опубліковане у «Відомостях Верховної Ради», а громада включена до електронного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій», розміщеного на офіційному веб-порталі Верховної Ради України. Тобто, виникла певна правова невизначеність – існує зазначена об'єднана територіальна громада чи ні?

По-друге, чинне законодавство не дає чіткої відповіді на питання щодо статусу територіальних громад, які об'єдналися, у складі об'єднаної громади – вони ліквідуються чи зберігаються але з особливим статусом (без права мати власні представницькі органи). З одного боку, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] наче передбачає їх збереження оскільки відповідно до частини третьої статті 6 Закону територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом (що також можна вважати важливою гарантією добровільності об'єднання). З другого боку, вони втрачають всі атрибути притаманні територіальній громаді – комунальну власність, місцевий бюджет, власні органи місцевого самоврядування тощо. А це за умови відсутності законодавчої процедури виходу зі складу об'єднаної громад фактично нівелює саме право виходу. Зазначене свідчить про необхідність законодавчого врегулювання питань виходу зі складу об'єднаних територіальних громад.

Значною проблемою процесу об'єднання територіальних громад є неможливість проведення укрупнення територіальних громад міст обласного значення. Причинами такої ситуації стала неможливість проведення перших місцевих виборів, оскільки законом не вирішено порядок врахування змін у складі районів як адміністративно-територіальних одиниць та представництва у відповідних районних радах. Таке об'єднання переважно може відбутися лише шляхом приєднання до територіальної громади міст обласного значення (не входять до складу районів) територіальних громад населених пунктів суміжних районів. Наявність вказаної проблеми призводить до фрагментарності об'єднання та порушення принципу економічної ефективності об'єднання територіальних громад, оскільки саме великі міста є найбільш раціональними центрами укрупнення територіальних громад і становлять значну частину територій та населення України.

Іншою потенційною організаційною перешкодою укрупнення територіальних громад міст обласного значення є неприйнятність проведення перших місцевих виборів для депутатів міських рад, міських голів таких територіальних громад

при об'єднанні з малими територіальними громадами. Цю проблему передбачено вирішити проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» (реєстр. номер 6466) [7], що готується до другого читання. В процесі децентралізації ще не вдалося забезпечити дотримання також і принципу щодо матеріально-фінансової самостійності об'єднаних громад, який передбачає необхідність адекватного ресурсного забезпечення. В першу чергу це стосується земельних ресурсів. Зокрема, за територіальним громадами (відповідними місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення перебувають у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту», цими землями розпоряджається держава. Фактично сільські, селищні, міські ради реалізують свої повноваження із земельних питань приблизно на 12,4 % території України [8], що свідчить про порушення принципу повсюдності місцевого самоврядування. Проблема земельного ресурсу може бути вирішена з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель», проект якого перебуває на розгляді у Верховній Раді України (реєстр. номер 4355) [9]. Зокрема, законопроект пропонується:

1. Встановити передачу земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних територіальних громад.

2. Передати сільським, селищним, міським радам повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів в якості делегованих повноважень (крім земель оборони, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення на об'єктах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та інших, які мають важливе значення для держави).

Однак прийняття законопроекту № 4355 у другому читанні виглядає малоімовірним з огляду на внесення Урядом проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» (реєстр. номер 7118) [10], а групою народних депутатів альтернативного проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин» (реєстр. номер 7118-1) [11]. Ці законопроекти передбачають делегування лише сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад, що утворені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, повноваження з розпорядження землями державної власності за межами насе-



---

них пунктів (крім чіткого переліку земель, які мають важливе значення для держави). Наразі парламентом рішення, що до вказаних законопроектів ще не прийнято.

Проблемною є також ситуація із реалізацією права власності територіальних громад на комунальне майно. Порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади неспроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал [12;42]. Це є однією з причин наднизьких міжнародних рейтингів України щодо рівня захисту права власності і гальмує економічний розвиток на місцевому рівні.

Частина перша статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування наголошує на спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Одним із проявів такої спроможності та врахування місцевих інтересів є наявність у місцевому самоврядуванні власних правоохоронних органів. Створення таких органів передбачено проектом Закону України «Про муніципальну варту» (реєстр. номер 2890) [13]. Проте розгляд вказаний законопроект, підготовлений до другого читання, вже тривалий час не розглядається.

У повній мірі планується врахувати положення статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, що передбачають для органів місцевого самоврядування можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, а також забезпечення належних умов оплати праці. Це передбачено у новій редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. номер 2489) [14], яка повторно розглядається Верховною Радою України з огляду на вето Президента України. Передбачено такі нововведення:

1) загальне підвищення статусу служби в органах місцевого самоврядування: Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» у повній мірі регулює найважливіші питання служби і не містить відсилань на Закон України «Про державну службу» або на правила, встановлені для державних службовців;

2) самостійність органів місцевого самоврядування з правового регулювання питань служби: Законом врегульовано всі найважливіші положення; підзаконні нормативно-правові акти, які раніше видавав Уряд, видаватимуть місцеві ради, уповноважений державний орган (Нацдержслужба) здійснюватиме лише необхідну методичну допомогу;

3) організаційна самостійність служби в органах місцевого самоврядування: визначати законність дій органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, вирішувати спірні питання стосовно служби зможе лише суд;

4) самостійність при визначенні умов оплати праці в органах місцевого самоврядування: схеми посадових окладів затверджуватимуться не Урядом, а відповідною місцевою радою; надаються широкі можливості для покращення умов оплати

праці у межах наявних ресурсів місцевих бюджетів; передбачаються мінімальні гарантії й рамкові обмеження для уникнення встановлення неналежних умов оплати праці.

Відповідні проблеми виникають і щодо деяких інших принципів Європейської хартії місцевого самоврядування що обумовлює необхідність їх ґрунтовного наукового аналізу.

*Література:*

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р// Урядовий кур’єр від 11.04.2014 — № 67.

2. Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» // Голос України від 04.03.2015 — № 39.

3. Методика формування спроможних територіальних громад. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214// Офіційний вісник України від 05.05.2015 — 2015 р., № 33, ст. 963.

4. Список об’єднаних територіальних громад [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/gromada>.

5. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»// Відомості Верховної Ради, 1997, № 24, ст. 170.

7. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61814](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814).

8. Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zsu.org.ua/novosti/sobytyia/assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoi-ugodi-u-sferi-zemelnykhvidnosin>.

9. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель». [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58610](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610).

10. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об’єднаних територіальних громад». [Електронний ресурс]. – режим доступу:

---

[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62556](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556).

11. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин». [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62648](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62648).

12. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. - К.: НІСД, 2016. - 61 с.

13. Проект Закону України «Про муніципальну варту». [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55192](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55192).

14. Пропозиції Президента до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569).

**Мельник О.М.**  
**кандидат наук з державного управління, доцент**  
**декан юридичного факультету АПСВТ**

## **Проблеми реформування системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування відповідно до потреб кадрового забезпечення реформи місцевого самоврядування**

Ефективність державного та муніципального управління залежить від їх кадрового забезпечення, що потребує відповідної системи роботи з кадрами, яка являє собою планований і контролюючий процес, спрямований на підвищення кваліфікаційного рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Розвиток України як заможної, міцної європейської держави неможливий без проведення певних реформ, у тому числі й адміністративних. У зв'язку з цим набуває особливого значення вдосконалення управління на місцевому і регіональному рівні. Держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів, а як свідчить світовий і вітчизняний досвід державотворення, системні реформи можуть бути ефективними лише за умови залучення до них громадян, громадських інститутів та органів місцевого самоврядування.

Питання професіоналізму та компетентності органів державного управління та органів місцевого самоврядування постає одним із важливих завдань, які

стоять на шляху втілення та зміцнення кадрової політики у нашій державі. Акцентується увага на одній із найважливіших проблем у діяльності органів державного управління – підготовці високо-кваліфікованих кадрів, обґрунтовується необхідність формування професійного кадрового потенціалу держслужбовців, здатних на належному рівні виконувати покладені на них обов'язки та завдання.

Актуальність проблеми обумовлена й тим, що прагнення України до інтеграції у світові та європейські структури потребує не лише відповідного узгодження суспільно-політичних, правових і соціально-економічних засад, алей запровадження відповідних стандартів життя, в тому числі й у сфері організації та практичної реалізації місцевого самоврядування. Тому при організації цільової підготовки кадрів майбутніх керівників та спеціалістів місцевого самоврядування та самим органам цієї системи, та вищим навчальним закладам необхідно виходити з чітких принципів та положень ефективної, науково аргументованої муніципальної кадрової політики.

Проблеми в кадровому забезпеченні органів місцевого самоврядування зумовлені тривалим пануванням парадигми розгляду кадрової політики як засобу боротьби за владу, слабкістю механізмів затребуваності професійного досвіду особи.

Стара парадигма державного управління – ключовий чинник гальмування розвитку. Після реалізації двох ключових реформ початку доби Незалежності: демократизації комуністичної партії та державної власності, Україна не пройшла процесу десовєтизації державного управління, зберігаючи елементи неефективної радянської системи командно-адміністративного управління на всіх рівнях, зробивши переважно косметичні зміни.

Конституція України та внесення змін до неї були компромісами задля подолання низки політичних криз, що повністю виключало системну модернізацію державного управління, зберігаючи формат ситуативних несподіваних реакцій на зміну влади від однієї президентської команди до іншої. Україна в переході від радянської командно-адміністративної системи зупинилась на моделі олігархічного капіталізму, не створивши сучасної ефективності моделі національної економіки.

Практика взаємодії політиків і державних службовців з 1991 р. зводилась до побудови кадрової політики у сфері державного управління на основі лояльності до чинної влади, а не професіоналізму. Відтак сформовано систему обслуговування правлячого олігархату, а не захисту державних інтересів.

На сьогоднішній день тільки є проект Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

І тут є багато проблем існуючої системи професійного навчання даної категорії:

- відсутність механізму забезпечення безперервної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, організації системного нав-

---

чання депутатів місцевих рад;

- недостатній рівень ресурсного забезпечення системи професійного навчання (неоднаковий фінансовий, матеріально-технічний, інформаційний);
- не достатність існуючої межі навчальних закладів для надання цих послуг, сюди треба залучити навчальні заклади недержавної форми власності;
- відсутності єдиної системи оцінювання, контролю та моніторингу якості надання освітніх послуг і багато інших потреб.

#### Висновки

На нашу думку не усі проблеми професійного навчання нормативно врегульовані однаково одним із найнаполегливіших обов'язків державних службовців є постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації.

Для цього мають бути створенні усі умови для навчання і підвищення кваліфікації державних службовців.

Тому доцільно передбачити механізми перманентного навчання депутатів місцевих рад, з питань законодавчого захисту їх діяльності та технологій муніципального менеджменту, а для депутатів які вперше обрали в місцеві ради за пропонувати навчання в місцях в кожній раді де приїде до них спікери та експерти з навчальними програмами і певним графіком проведення занять.

Має бути чітке законодавче закріплення переліку замовних освітніх послуг, з профільного навчання державних службовців і посадових осіб.

#### *Література:*

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24.
3. Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 7 липня 2010 року №564//Офіційний вісник України – 2010.- №51 – с.43 – ст. 1701.
4. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012 – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
5. Проект Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – режим доступу: <http://nads.gov.ua/news/obgovoreno-proekt-koncepciyi-reformuvannya-systemy-profesiynogo-navchannya-derzhavnyh>.

*Надрага Василь Іванович,  
доктор економічних наук, професор кафедри управління персоналом та економіки праці Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

## **Завдання та проблеми реформування управління соціальною сферою в умовах децентралізації**

Проблеми модернізації управління соціальною сферою в умовах адміністративно-фінансової децентралізації в Україні

Адміністративно-фінансова децентралізація як базовий елемент державного управління сьогодні вже стала дієвою реальністю соціально-економічного розвитку країни і слугує не лише каналом перерозподілу коштів від бюджетів одного рівня до іншого, алей поступово набуває ознак регулюючого механізму, за допомогою якого створюються нові можливості для вирішення нагальних соціальних проблем територіальних громад за рахунок активізації їх економічного розвитку.

Перші підсумки децентралізації, зокрема там де вже є певні зміни, в першу чергу, утворення і діяльність нових об'єднаних територіальних громад, свідчать, що стратегічно напрям державної політики вибрана правильно. Разом з цим реалізація адміністративно-фінансової децентралізації соціальної сфери, на мій погляд, мають певні проблеми, котрі принципово гальмують темпи реформування. А якщо їх не вирішити, то вони можуть дискредитувати значення всіх соціально-економічних реформ.

Перша проблема. Потрібно чітко на законодавчому рівні розподілити повноваження та відповідальність за їх виконання між всіма рівнями влади по наданню соціальних послуг. На першому етапі необхідно упорядкувати існуючий розподіл повноважень в сфері соціального законодавства (Стаття 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить розподіл повноважень у сфері соціального захисту населення на власні (самоврядні) та делеговані, серед них – 4 власних та 16 делегованих. Крім цього, власні повноваження у сфері соціального захисту населення визначені у понад 20 законах України, що свідчить про неузгодженість Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з галузевим законодавством).

Також потребує синхронізації бюджетне законодавство. Мова йде про те, що потрібно не лише передати органам місцевого самоврядування відповідальність за надання соціальних послуг, але, в першу чергу, забезпечити цю можливість гарантованим фінансовим підґрунтям. Це стосується як гарантованого фінансового забезпечення по виконанню повноважень в сфері соціаль-

---

ного захисту населення органами місцевого самоврядування, так і надання відповідної фінансової підтримки органів, що забезпечують виконання цих функцій. Так, наприклад за нових умов сільська громада порівняно невеликої чисельності повинна утримувати не лише власні господарські об'єкти, але й соціальну інфраструктуру. Однак, як засвідчує аналіз 92% зареєстрованих сільських громад складає населення пенсійного віку, а половина від загальної їх чисельності мають рівень дотаційності бюджету біля 70%. Тому розраховувати швидкі позитивні зрушення в соціальній сфері за таких умов у найближчій перспективі не можна.

Друга проблема. Полягає не тільки в тому, щоб передати надання соціальних послуг та їх фінансове забезпечення від центру на місця, а й в тому, на скільки на місцях готові до здійснення цієї функції. Як засвідчує історичний досвід розвитку нашого суспільства, держава завжди максимально централізувала будь-які сфери своєї діяльності. І тому сьогодні ми маємо достатнього досвіду щодо надання, в тому числі, соціальних послуг на базовому рівні. А що стосується рівня нових об'єднаних територіальних громад, котрі є новим елементом в структурі влади, то тут ситуація нагадує майже чистий аркуш паперу, на якому кожен намагається написати те, як він розуміє хто і що повинен робити. Виходом з такого становища є не лише законодавче регулювання та фінансове забезпечення, але й у належній фаховій підготовці як працівників профільних підрозділів державних установ, так і керівників нових об'єднаних територіальних громад.

Третя проблема. Необхідність делегування повноважень щодо соціальних послуг недержавному сектору. Нажаль, в Україні склалася стійка практика, відповідно до якої напрацювання політики та її реалізація завжди знаходилася у виключній компетенції держави. Європейський досвід засвідчує, що залучення недержавного сектора значно підвищує якість надання цих послуг. Більш того, за умов дієвого контролю з боку держави використання ресурсів буде більш ефективним, у тому числі, і у фінансовому аспекті.

Соціальна сфера як результат адміністративно-фінансової децентралізації повинна стати:

Справедливою - відсутність дискримінаційних норм щодо різних категорій населення;

Зрозумілою для громадян - цілі реформ повинні бути зрозумілими для населення;

Свідомою - усвідомлення населенням, хто несе навантаження з реалізації мети, а хто отримує дивіденди;

Консенсусною - формулювання цілей супроводжується залученням широкого кола експертів та наукової спільноти

В якості основних завдань, які дозволить вирішити адміністративно-фінан-

сова децентралізація для соціальної сфери, слід виділити наступні:

- створення інституційних умов для зайнятого населення щодо отримання адекватної оплати, яка дозволить забезпечити належну якість життя;
- непрацездатне населення буде отримувати підтримку для забезпечення основних потреб;
- освіта має забезпечувати конкурентоспроможність на ринку праці;
- система охорони здоров'я повинна бути орієнтована на профілактику та здоровий спосіб життя;
- прозорість у діяльності соціальних фондів повинна забезпечувати цільове використання коштів.

*Мосьондз Сергій Олександрович,  
доктор юридичних наук, професор,  
проректор з навчальної та наукової роботи  
Університету сучасних знань*

## **Актуальні питання застосування інструментів публічного адміністрування в діяльності органів місцевого самоврядування**

Вітчизняне адміністративне право останні двадцять років перебуває у стані планомірного реформування, результатом якого стала велика кількість нових як за змістом, так і за своєю ідеологією нормативних актів, кожен з яких зорієнтований на забезпечення становлення України як демократичної, соціальної та правової держави. Такі зміни на нормативному рівні, безумовно, впливають і на доктрину адміністративного права, яка поступово наповнюється новими категоріями та інститутами. Не виключенням є з'ясування та висвітлення сутності, змісту, особливостей інструментів діяльності органів місцевого самоврядування в Україні через призму міжнародних стандартів.

Так, з метою реалізації закріплених за органами місцевого самоврядування прав та виконання обов'язків зазначені органи застосовують різні інструменти, які в адміністративно-правовій науці отримали назву інституту форм державного управління.

Розглядаючи складові елементи форм державного управління, до яких поміж іншим належать правові акти управління, укладення адміністративних договорів та вчинення організаційних дій, названі науковці вказують на те, що органи місцевого самоврядування також їх застосовують у своїй діяльності. У зв'язку з цим виникають сумніви щодо доцільності використання категорії



---

форми державного управління і необхідності її заміни іншою правовою категорією, оскільки органи місцевого самоврядування не є органами державного управління, не здійснюють його, але приймають рішення і здійснюють інші дії, які здатні викликати юридичні наслідки.

Підтвердженням тези недоречності використання форм державного управління є те, що управлінська складова є нехарактерною для держави, в якій «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Відповідне положення Конституції України формує принципово новий погляд на суспільну цінність адміністративного права у демократичному суспільстві та визначає спрямованість держави та її органів задовольняти інтереси приватних осіб. Тому на сьогодні в адміністративному праві переважає публічно-сервісна складова, яка намагається зменшити випадки відносин влади-підпорядкування між приватними особами та органами влади.

Наявність інституту форм державного управління навряд чи може містити в собі складову укладення адміністративних договорів. Це пояснюється тим, що категорія договору не передбачає випадків домінування однієї сторони над іншою, оскільки договір передбачає свободу, можливість особи самій вирішувати питання вступу в такі відносини або відмовитись від них.

Недоцільність використання терміну «форми державного управління» зумовлено також і євроінтеграційними процесами, які відбуваються в нашій державі. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» наша держава взяла на себе зобов'язання наблизити зміст своїх нормативно-правових актів до змісту актів Європейського Союзу. Таке зобов'язання розповсюджується і на понятійний апарат адміністративного права, який є основою будь-якого акта. Зазначимо, що в країнах ЄС відсутні такі категорії як «форми державного управління», «індивідуальні акти управління», «нормативні акти управління». Це зумовлює необхідність оновлення вітчизняної термінології та наближення її до Європейської.

Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування – це комплекс заходів, які використовують ці органи в межах своєї компетенції на підставі норм адміністративного права з метою регулювання виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або виникнення фактичних результатів.

Таким чином, інструментам діяльності органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки:

є заходами, які використовують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування. Відповідна ознака означає, що інструменти діяльності є способами, завдяки яким органи місцевого самоврядування здатні вирішувати поставлені перед ними задачі;

використовуються у межах компетенції органів місцевого самоврядування.

Ця ознака свідчить про те, що застосування інструментів діяльності можливе у межах прав і повноважень, закріплених за органами місцевого самоврядування; регламентуються адміністративно-правовими нормами. Ця ознака доводить те, що виключно норми адміністративного права є підставою для застосування різних інструментів діяльності;

існують в межах публічного, а саме адміністративного права. Ця ознака впливає з того, що випадки та умови застосування різноманітних інструментів діяльності врегульовано нормами саме цієї галузі права, а саме Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про регулювання містобудівної документації» та іншими;

регулюють виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин або виникнення результатів. Відповідна ознака означає, що адресатом інструментів діяльності органів місцевого самоврядування є приватні особи.

Для виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань вони використовують такі інструменти діяльності органів місцевого самоврядування, як: юридичні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії.

Юридичні акти, які приймаються органами місцевого самоврядування, поділяються на нормативні та адміністративні акти.

Нормативні акти органів місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками: вони видаються в установленому законом порядку органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами; вони встановлюють адміністративно-правові норми (загальнообов'язкові правила поведінки); вони є неперсоніфікованими, тобто обов'язковими до невизначеного кола осіб; вони розраховані на багаторазове застосування; вони мають локальний характер, тобто розповсюджуються на ту територію, на яку розповсюджується компетенція органів місцевого самоврядування. Прикладом подібних актів можуть бути рішення Харківської міської ради від 19.12.2012 № 960/12 «Про Порядок оформлення договорів оренди землі у місті Харкові», рішення Івано-Франківської міської ради від 28.01.2016р. № 10-3 «Про встановлення місцевих податків і зборів на території м. Івано-Франківська», рішення Херсонської міської ради від 01.03.2016 № 78 «Про встановлення ставки щодо сплати земельного податку».

Під адміністративним актом будь-яке рішення органу місцевого самоврядування, яке має зовнішню спрямованість і приймається з метою врегулювання конкретного випадку у сфері місцевого самоврядування. На нашу думку, подібне визначення необхідно передбачити в проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України, оскільки воно найбільш повно відображає сутність та особливості адміністративного акта.

При цьому необхідно звернути увагу на те, що деякі рішення органів місцевого самоврядування не можуть вважатися адміністративними актами. Значене стосується актів-дій органів місцевого самоврядування, наприклад,

---

прибирання зупинок; проміжних рішень органу місцевого самоврядування, наприклад, рішення місцевої ради про необхідність надання додаткових документів для зміни цільового призначення земельної ділянки; офіційних документів, які спрямовані на засвідчення певних фактів, наприклад, довідка, трудова книжка; юридично значущих волевиявлень органу місцевого самоврядування, яке не має регулюючого характеру, наприклад, встановлення строків для надання документів або вчинення інших необхідних дій. Такі рішення не викликають настання певних юридичних наслідків; не мають кінцевого регулюючого впливу; не можуть викликати настання юридичних наслідків, а тому не вважаються адміністративними актами.

Муніципальний адміністративний договір – згода сторін, спрямовану на виникнення, зміну та припинення правовідносин у сфері місцевого самоврядування. прикладами муніципальних адміністративних договорів можуть слугувати:

1) договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій;

2) договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів;

3) договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів;

4) договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення;

5) договори між органами місцевого самоврядування з питань реалізації спільних проєктів кількох територіальних громад (в контексті положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад»);

6) договори з питань надання адміністративних послуг населенню.

Акт-план визначається як офіційний документ органу місцевого самоврядування, прийнятого в межах його компетенції, який містить перелік певних заходів та строків їх виконання, і спрямований на виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин.

Значимо, що на відміну від інших інструментів діяльності акти-плани є найменше дослідженими в сучасній науці адміністративного права. Разом з тим аналіз діяльності органів місцевого самоврядування свідчить про використання ними планів під час виконання покладених завдань. Прикладом можуть бути план роботи Харківської міської ради, план заходів щодо попередження та профілактики корупційних правопорушень Чугуївської міської ради, планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів Харківської міської ради, Генеральний план міста Харкова та інші. Основним призначенням планів є реалізація завдань щодо забезпечення виконання і належність застосування

законів, тобто реалізація на практиці політичних рішень політичної влади у різних сферах і галузях суспільного життя.

Останнім елементом інструментів діяльності органів місцевого самоврядування є акти-дії. Доцільність виділення актів-дій поряд з нормативними, адміністративними актами, адміністративними договорами та актами-планами пов'язана з тим, що відповідно до ст. 17 КАС України окрім названих елементів інструментів діяльності органів місцевого самоврядування оскарженню в судовому порядку полягають також дії (бездіяльність) суб'єктів владних повноважень.

Під актом-дією розуміються ті дії, які вчиняються органами місцевого самоврядування у межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації, і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин. Прикладом таких дій є надання відповідей на запити про доступ до публічної інформації, інформування громадськості через засоби масової інформації про події в місті (наприклад, пожежі, епідемії), очищення вулиць, надання довідок та вчинення інших дій.

Акти-дії органів місцевого самоврядування спрямовуються на покращення умов життя певній громаді. Завдяки ним органи місцевого самоврядування реалізують свої права, виконують обов'язки та досягають поставлених цілей. Через велику кількість актів-дій, які застосовуються в діяльності органів місцевого самоврядування виникає необхідність проведення їх класифікації. І.В. Патерило пропонує їх поділяти за такими критеріями:

- за критерієм процесуального оформлення або фіксації: усні, що не потребують такого оформлення, та такі, що супроводжуються обов'язковою фіксацією у процесуальному документі;

- за функціями у правовому регулюванні: регулятивні, охоронні та ін.

Проте у зазначеній класифікації не було враховано специфіки повноважень органів місцевого самоврядування. На наше переконання, акти-дії цих органів можливо класифікувати в залежності від змісту дії, яка вчиняється, на дії, пов'язані з передачею інформації (довідки, доповіді, звіти, попередження та інше) і вчинення будь-яких дій, спрямованих на покращення життя певної громади (очищення вулиць, виплата коштів, здійснення заходів із благоустрою території та інші).

---

*Онисьук Юрій Віталійович,  
завідувач кафедри конституційного,  
адміністративного та господарського права АПСВТ,  
доктор юридичних наук, доцент*

## **Органи місцевого самоврядування як суб'єкти надання адміністративних послуг**

Створення зручних і доступних умов для отримання приватними особами адміністративних послуг є одним з головних завдань, що має вирішуватися органами публічної влади. Адже саме за якістю цих послуг кожен суб'єкт звернення оцінює турботу держави про нього та рівень поваги до прав і гідності громадянина.

На даний час адміністративна система України характеризується надмірно багатофункціональністю органів публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг. Неефективне визначення функцій у цій системі є підґрунтям для внутрішньо-конфліктних інтересів у діяльності багатьох органів публічної влади. Як наслідок, ускладнення надання адміністративних послуг.

Необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування.

Законом України «Про адміністративні послуги» визначено коло суб'єктів, які можуть надавати адміністративні послуги. Одним із таких суб'єктів є органи місцевого самоврядування [1]. Місцеве самоврядування як форма народовладдя отримало закріплення в ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. З даного конституційного положення прямо випливає, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою) і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Таке становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє його характеризувати як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади [3, с. 169].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Згідно ч. 2 ст. 16 Закону України «Про місцеве само-

врядування в Україні» органам місцевого самоврядування, крім власних повноважень, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Глава II даного Закону містить ряд статей, що передбачають якими саме делегованими повноваженнями можуть наділятися органи місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині делегованих повноважень передбачено, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності як законодавчо так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається занадто централізованою.

Нині чинний Закон України «Про адміністративні послуги» є лише першим кроком втілення принципу субсидіарності, оскільки передає на найнижчий (муніципальний) рівень лише повноваження щодо організації центрів надання адміністративних послуг. Принцип субсидіарності передбачає, що рішення приймається якомога ближче до громадянина. Усе, що можна вирішити на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Особливе значення для реалізації цього принципу має ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка без застережень була ратифікована Україною, згідно з якою муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Ця ж стаття містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади, а саме: під час делегування повноважень будь-яким центральним чи регіональним органами влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою адаптувати ці повноваження до місцевих умов [4]. Слід відмітити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» цей принцип відсутній.

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання адміністративних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує. Досвід зарубіжних країн свідчить, що більшість усіх адміністративних послуг надаються саме органами місцевого самоврядування.

Виходячи з природи та сутності місцевого самоврядування, громади мають право і головне реальну здатність самостійно вирішувати всі питання місцевого життя. Саме тому, в рамках проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить

---

процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню і виявленню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

У цьому контексті потребує законодавчого вирішення також проблема тотожності функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів породжує колізії та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що надання адміністративних послуг для фізичних та юридичних осіб має стати однією з ключових функцій місцевого самоврядування. Держава, як правило, повинна залишити за собою тільки функцію контролю за якістю надання таких послуг та надання адміністративних послуг виключно загальнодержавного значення.

#### *Література:*

1. *Про адміністративні послуги: Закон України від 6.09.2012 № 5203-VI.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 03.11.2017).
2. *Конституція України від 28.06.1996.* URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 03.11.2017).
3. *Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт.* – М.: Зерцало, 1998. 421 с.
4. *Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985.* URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 03.11.2017).

***Журавель Ярослав Володимирович,***  
***кандидат юридичних наук, доцент, заступник завідувача кафедри***  
***конституційного, адміністративного та господарського права АПСВТ***

## **Суб'єкти ініціювання правових актів представницьких органів місцевого самоврядування**

Рівень розвитку самодостатньої територіальної громади в Україні залежить від правосвідомості кожного її члена, його активної участі у процесі вирішення питань місцевого значення. Лише високоорганізована і добре відрегламентована робота усіх інституцій місцевого самоврядування на рівні села, селища

і міста може гарантувати високий рівень розвитку їх територіальних громад.

Однак, на сьогоднішній день правове забезпечення багатьох процедур у місцевому самоврядуванні залишає бажати кращого, внаслідок чого населення не знає, як діяти в тій чи іншій ситуації і чи діяти в ній взагалі.

До прикладу, якщо зробити спробу визначити коло суб'єктів, правомочних ініціювати правові акти представницьких органів місцевого самоврядування, то можна виявити декілька, на нашу думку, проблемних питань.

По-перше, на сьогодні немає ні в Конституції України [1], ні в інших законодавчих актах про місцеве самоврядування окремої статті, яка б чітко визначала коло суб'єктів, правомочних ініціювати правові акти представницьких органів місцевого самоврядування. У пошуку таких суб'єктів можна натрапити на част.13 статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої пропозиції щодо питань (в тому числі й ініціювання актів) на розгляд ради можуть вносити: сільський, селищний, міський голова, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет ради, голова місцевої державної адміністрації, голова районної, обласної ради та загальні збори громадян [2, ст.47].

Однак, винесення пропозиції на розгляд ради – це лише одна з форм ініціювання її правового акту. Звідси випливає, що перераховані вище суб'єкти не є вичерпним переліком тих суб'єктів, які можуть ініціювати правовий акт представницького органу місцевого самоврядування.

У пошуку інших суб'єктів ініціювання актів місцевих рад можна натрапити на п.3 част.1 статті 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», відповідно до якого органи самоорганізації населення вносять у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів [3, ст. 14]. Не зовсім зрозуміло, чому ці органи приймають участь у правотворчості представницьких органів місцевого самоврядування з такими маленькими повноваженнями і що заважає доповнити їх правовий статус повноваженням щодо ініціювання правових актів місцевих рад з питань, віднесених до сфери їх діяльності.

Гортаючи сторінки муніципального законодавства, натрапляємо на статтю 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Дана стаття визначає повноваження старости, серед яких є внесення пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб [2, ст. 54-1]. Однак, у старости немає закріпленого на законодавчому рівні права вносити на розгляд ради свою пропозицію. На нашу думку, діяльність такої посадової особи супроводжується накопиченням в його руках достатнього досвіду і матеріалу, необхідного для ініціювання правових



---

актів місцевих рад з безпосереднім винесенням на розгляд ради.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування в Україні» асоціації органів місцевого самоврядування готують пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення [4, ст. 14]. В цій нормі немає прямого права винести на розгляд ради пропозиції щодо ініціювання місцевих актів, але значимість діяльності асоціацій та інших об'єднань органів місцевого самоврядування дозволяє говорити про необхідність включення цих організацій до числа суб'єктів ініціювання правових актів представницьких органів місцевого самоврядування.

Насамкінець, варто розглянути питання, а чи мають право окремі члени (або ініціативна група) територіальної громади виносити свої пропозиції щодо ініціювання правового акту на розгляд ради? Відповідно до статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [2, ст. 9] (в тому числі й ініціювання правового акту місцевого самоврядування).

При цьому законодавець зазначає, що пропозиції щодо прийняття рішень, які відповідно до закону є регуляторними актами, вносяться з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». В статті ж 6 цього Закону встановлено, що громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право: подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду [5, ст. 6].

Звідси можна зробити висновок, що виносити на розгляд ради пропозиції щодо ініціювання регуляторного акту органу місцевого самоврядування мають право: 1) окремі громадяни, 2) ініціативна група громадян, 3) суб'єкти господарювання та їх об'єднання, зареєстровані на відповідній території, 4) наукові установи, 5) консультативно-дорадчі органи, що створені при органах місцевого самоврядування.

Отже, підсумовуючи викладене вище можна констатувати наступне. Чіткого законодавства про коло суб'єктів ініціювання правових актів представницьких органів місцевого самоврядування на сьогодні в Україні немає. З огляду на наведені в роботі міркування, законодавцю варто розглянути питання про розроблення та затвердження типового регламенту місцевої ради і типового порядку здійснення місцевих ініціатив, якими право вносити на розгляд ради пропозиції

щодо ініціювання правових актів закріпити за такими суб'єктами: сільський, селищний, міський голова, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет ради, голова місцевої державної адміністрації, голова районної, обласної ради, староста, органи самоорганізації населення, загальні збори громадян, громадяни (ініціативна група), асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування.

*Література:*

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170.
3. Про органи самоорганізації населення. Закон України від 11 липня 2001 року N 2625-III // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, N 48, ст. 254.
4. Про асоціації органів місцевого самоврядування в Україні. Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2009, № 38, ст.534.
5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України від 11 вересня 2003 року N 1160-IV // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2004, N 9, ст. 79.

**Циганчук Наталія Антонівна,**  
**доцент кафедри трудового та цивільного права ПСВТ,**  
**кандидат юридичних наук, доцент**

## **Проблеми децентралізації та шляхи їх вирішення**

5 лютого 2015 року був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (далі – Закон № 157) який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [1, ст. 91]. Саме цим законом розпочалася реформа децентралізації в Україні. На думку багатьох політичних і економічних експертів це те, чого зараз потребує місцеве самоврядування. Це те, що сприятиме виведенню нашої держави з економічної кризи та призведе до підвищення рівня життя пересічних українців.

Процес добровільного об'єднання громад підштовхують два важливі стимули, які держава надає новоствореним об'єднаним територіальним громадам (далі - ОТГ). По-перше, це додаткові фінансові ресурси – як від держави у вигляді субвенцій, так і від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів, що ОТГ отримують у своєму новому статусі. По-друге, це значно більша самостійність

---

органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) в ухваленні рішень і можливість розв’язувати проблеми своїх громад, спираючись на власні ресурси.

Але на шляху реалізації Закону № 157 стоїть багато перешкод, однією із яких є законодавче не врегулювання важливих питань, а також брак нормативно-правових актів, які б могли суттєво прискорити цей процес.

Аналіз окремих проблем децентралізації, що проводиться в Україні та стосується трудових відносин і шляхи їх вирішення ми розкриємо в даній статті.

Процес добровільного об’єднання громад призводить до реорганізації юридичних осіб - сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів, що приєдналися до ОТГ, а у подальшому, до їх ліквідації. Це, в свою чергу, веде до скорочення кадрів сільських, селищних, міських рад та їх звільнення. Так як процедура звільнення працівників при ліквідації та реорганізації має певні відмінності, тому перше питання, яке виникає при реалізації норм Закону № 157 є встановлення яким шляхом відбувається створення нових об’єднаних територіальних громад та реорганізуються чи ліквідовуються ради і виконавчі комітети тих громад, які ввійшли до нової ОТГ ?

За нормами чинного трудового права різного роду реорганізації (злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення), а також перепрофілювання можуть бути підставою розірвання трудового договору в разі скорочення чисельності або штату працівників. Повна ліквідація підприємства, установи, організації є безумовною підставою розірвання трудового договору за п. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) [2, Ст.375].

При ліквідації підприємства, установи, організації правила п. 1 ст. 40 КЗпП можуть застосовуватися і тоді, коли після припинення їх діяльності одночасно утворюється нове підприємство, установа, організація. В цих випадках працівник не вправі вимагати поновлення його на роботі на новому підприємстві, установі, організації, якщо він не був переведений туди в установленому порядку. Згідно з ч.1 ст. 49-2 КЗпП України про наступне вивільнення працівників персонально попереджають не пізніше ніж за два місяці.

Про те, що об’єднання територіальних громад здійснюється шляхом реорганізації слідує із п. 7 ст. 8 Закону № 157. Саме в цьому пункті чітко визначено, як саме проводиться реорганізація юридичних осіб ОМС та які її особливості. Все це вказує на необхідність попередження працівників сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів про наступне звільнення у зв’язку з реорганізацією. Сільський, селищний голова територіальної громади, що має намір приєднатися до сільської, селищної ОТГ, повинен попередити усіх працюючих працівників письмово про наступне звільнення та направити про це інформацію до центру зайнятості. Однак, як вказано в п.1 ст. 8-3 Закону № 157, повноваження сільської, селищної ради та сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до сільської, селищної ОТГ,

припиняються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади рішення про підсумки додаткових виборів та визнання повноважень не менше половини депутатів від територіальної громади, що приєдналася, обраних на виборах до сільської, селищної ради ОТГ. Тобто звільнення працівників сільських, селищних, міських рад та їхніх виконавчих комітетів тих територіальних громад, що приєдналися до новоствореної ОТГ, має проводитись на підставі рішення сесії новоствореної ОТГ та підписуватись новим головою ОТГ. Це вказує на те, що звільнення таких осіб буде проводитись юридичною особою, з якою працівники не перебували у трудових відносинах, що суперечить нормам чинного законодавства України.

На практиці працівники тієї ради, до якої приєдналися інші сільські, селищні ради, залишаються працювати у новоствореній ОТГ. Це пояснюється тим, що після реорганізації шляхом перетворення їх посади залишилися у штатному розписі нової ОТГ. Але в такому випадку працівники інших рад знаходяться у нерівному положенні. На нашу думку, до працівників усіх рад, які мають вийти в нову ОТГ, необхідно застосовувати норму ст. 42 КЗпП України, згідно із якою при скороченні чисельності чи штату працівників переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією. Це дасть можливість забезпечити новостворену ОТГ висококваліфікованими кадрами.

Як слідує із п.3 ч.4 ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «У селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання» [3, ст. Ст.170].

В ч. 4 п.1 ст. 8-3 Закону № 157 також зазначається, що сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до ОТГ, виконує обов'язки старости відповідно до закону на період повноважень ради ОТГ поточного скликання. За ним зберігаються розмір та умови оплати праці, що були йому встановлені як сільському, селищному голові до приєднання.

Проте, механізм реалізації вказаної норми чітко не визначений, а тому, на практиці, у зв'язку з цим, виникає безліч запитань. Зокрема: Що робити, якщо колишній сільський чи селищний голова йде на пенсію або відмовляється з інших причин виконувати обов'язки старости? Чи зберігається за сільськими, селищними головами, які виконують обов'язки старост, після закінчення їх повноважень на цих посадах, право на отримання попередньої роботи (посади), а за її відсутності — іншої рівноцінної роботи (посади), яку вони мали до обрання їх сільськими, селищними головами? Чи зараховується строк виконання обов'язків старости у 6 місячний строк збереження за ними попередньої заробітної плати, якщо такій особі у подальшому не можуть надати роботу

---

(посаду), яку вони мали до обрання на посаду сільського, селищного голови ?

На нашу думку, новоутворена рада ОТГ на першій сесії має ухвалити рішення, про закінчення повноважень сільських, селищних голів відповідної територіальної громади та звільнення їх за ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у зв'язку із закінченням терміну повноважень). Якщо колишній сільський чи селищний голова не відмовляється виконувати обов'язки старости, то рішенням новоутвореної ради він має призначитися на посаду виконуючого обов'язки старости до обрання старости на перших виборах. На цей час за ним має зберігатися та заробітна плата, яку він отримував на посаді голови сільської чи селищної ради.

Якщо колишній сільський чи селищний голова йде на пенсію або з інших причин відмовляється виконувати обов'язки старости він також підлягає звільненню за ст. 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (у зв'язку із закінченням терміну повноважень). В такому випадку обов'язки старости до його обрання на перших виборах може виконувати особа зі складу виконкому ради об'єднаної громади, яка дала на це свою згоду. В рішенні необхідно чітко зазначити, які додаткові функції покладатимуться на таку особу. Проте, оскільки регулювання праці працівників органів місцевого самоврядування проводиться не трудовим, а спеціальним законодавством, доплата за виконання додаткових функцій такому працівнику встановлюватися не може, так як таким категоріям працівників забороняється робота за сумісництвом та суміщенням.

Відповідно до ст.18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 65 років. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що до посад в органах місцевого самоврядування належать: виборні посади, на які осіб обирає територіальна громада; виборні посади, на які осіб обирає або затверджує відповідна рада; посади, на які осіб призначає сільський, селищний, міський голова, голова районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [4, ст. Ст.175].

В ст. 14 вищевказаного закону зазначено, що посада старости відноситься до шостої категорії посад органів місцевого самоврядування.

Про те, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування сказано і в п.2 ст. 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Враховуючи, що колишній сільський чи селищний голова, який виконує обов'язки старости до обрання старости на перших виборах не обирався на цю посаду, а тимчасово виконує обов'язки на цій посаді відповідно до Закону № 157 на підставі розпорядження голови ради новоствореної ОТГ, то у разі досягнення ним 65 років, він не має права займати такої посади.

Отже, Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» має певні недоліки, які стосуються порядку звільнення та призначення на посади працівників органів місцевого самоврядування, а тому потребує внесення змін в окремі норми.

*Література:*

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - №13. - Ст.91.
2. Кодекс законів про працю Української РСР від 10 грудня 1971 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1971. – № 50. – Ст.375.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. - Ст. 170.
4. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - N 33. - Ст.175.

**Баранов Валерій Олексійович,**  
**заступник виконавчого директора Асоціації міст України**

## **Наші реалії та місцеве самоврядування в Канаді**

**Ситуація.**

У кожній проблеми є своя причина і якщо її не знайти і не усунути, то робота перетворюється в боротьбу з наслідками, що забезпечує процес, але не дає результату. Якщо обговорювати проблеми українського самоврядування, то слід зазначити, що його проблеми породжені самою системою державного устрою. Неefективного, бюрократичного і корумпованого. Система будувалася багато років під інтереси не суспільства, а групи громадян, яких у нас називають олігархами. Будували вони руками президентів, яких вони ж приводили до влади і потім ними керували, розподіляючи дохід між усіма учасниками схеми.

Під ці інтереси будувалася вертикаль управління, віддавалися в управління держпідприємства і держструктури. - Митниця, податкова служба, міністерства і відомства.

Забезпечували безпеку системи силові органи, яким в подяку делегувалися повноваження контролювати економіку і бізнес. Ця можливість зробила з силовиків рекетирів і цей вид їх діяльності відсунув на другий план їх обов'язок забезпечити безпеку громадян і держави.

Суди ж, які отримали з панського плеча найвищу зарплату і довічне призначення з недоторканістю, призначені владою - виконували будь-який її наказ.

Координували реалізацію всіх цих завдань і забезпечували будь-якими ад-

---

міністративними способами перемогу Президента на наступних виборах, обласні та районні адміністрації.

Адміністрація Президента виконувала роль ЦК КІРС, керувала Кабміном, не маючи на те повноважень, фактично перетворилася на штаб корупції. Між Кабміном і АП завжди нагнітались протиріччя і конфлікти. Два центри прийняття рішень створювали систему некерованості.

Система працювала. Олігархат міцнішав, обростав ресурсами та впливом. Система працювала проти суспільства. Влада в Україні стала продуктом домовленості олігархів і механізмом збереження їх благополуччя.

Можна однозначно заявити, що першопричина всіх наших проблем сьогодні - це олігархат і його вплив, який проник в усі механізми державного управління.

Сьогодні олігархат:

- Утримує всі парламентські партії
- Володіє всіма фінансовими ресурсами
- Володіє усіма ЗМІ, включаючи телеканали і радіостанції
- Монопольно управляє всіма енергоресурсами
- Керує всіма великими держпідприємствами
- Розставляє всі кадри в управлінні

Без цієї команди у вас немає шансів щось змінити. Майбутній Президент, якого будемо обирати в 2019 році буде призначений на зборах олігархів.

Сьогоднішня проблема полягає в тому, що наш нинішній президент - учасник цієї команди і пов'язаний з ними навіки через зобов'язання і домовленості. Фактично він вже три роки забезпечує їх недоторканність, в надії на їх підтримку в 2019 році, тим самим знищуючи наше майбутнє...

Як розірвати це коло? Як позбутися залежності від олігархату раз і назавжди, тим самим дати шлях країні до цивілізованого розвитку?

Я впевнений, що без зовнішнього рішучого впливу нам самим це не вдасться.

Розвиваючи свої амбіції, олігархат системно знищував місцеве самоврядування, оскільки обраний громадою міський голова і рада, ніяк та нікому, крім жителів, не був підзвітним. І це робило їх систему недосконалою. Її дружно побудували. Запровадили партійні вибори або 50 на 50 на місцевому рівні. Місцеві товстосуми купили собі місцеві «осередки» партій, до списків вписали керованих друзів і родичів і самоврядування почало вмирати .. Місцеву владу, як правило, тепер представляють ставленики партій. Партій, які такими за фактом і не є. Вони корпоративні об'єднання. Слухняна більшість відірвана від інтересів громади, вона вирішує проблеми олігархату і товстосумів.

Обласні та районні адміністрації не тільки не ліквідовані, як обцялося, але в АП влітку видали проект Закону про державний контроль за місцевим самоврядуванням.

До такого знищення влади громад не додумався навіть Янукович. Спільними зусиллями Асоціації міст і громадськості цей проект вдалося поки що заморозити.

Упевнений, що ідея була народжена для забезпечення нищівної перемоги в президентських виборах 2019 року.

Заради справедливості слід зазначити, що в Україні проходить децентралізація і територіальна реформа. Важко, в боротьбі, але проходять і це позитивна зміна. Громади стали більше коштів залишати у себе для вирішення проблем території.

Однак економіка не розвивається, збережена система адміністративного управління зарегульована, корумпована і божевільна, що унеможливило залучення інвестицій і зростання економіки.

До сих пір не переглянута піраміда управління з ліквідацією непотрібних структур і головне, з ліквідацією дублювання функцій. Всі силовики борються з економікою, десять структур контролюють Азовське море та інше.

Вся ця братія дружно не дає бізнесу дихати і розвиватися, як і раніше.

Адже нерозумно робити те ж саме і очікувати інший результат!

В кінці 2013 року очевидне свавілля вивело на вулиці обурені маси. Суспільство об'єдналося в прагненні позбутися банди грабіжників і побудувати нову демократичну країну з вільною економікою в європейській спільноті. Уже вдруте.

Розпочалася революція з відомими наслідками окупації Криму і Донбасу. До влади прийшли нові люди, які пообіцяли зруйнувати систему безнадії і побудувати нову країну. Ми їм повірили і підтримали їх.

Минуло три роки з революційних подій. Що змінилося?

Системно нічого... Про Конституційну реформу замовкли. Адміністративну забули. Бізнес клімат збережений недієздатним, економіка не розвивається.

Місцеве самоврядування та його життя і результати роботи для громади - це результат державної політики збереження існуючого положення олігархату і його інтересів. Заради справедливості слід зауважити, що першопричина наших бід, криється в головах наших співвітчизників, більшість яких голосує за пачку гречки, не розуміючи причин проблем і не бажаючи думати головою, а не серцем або шлунком.

Уже кілька років Асоціація міст України співпрацює з Федерацією канадських муніципалітетів. Визначено п'ять пілотних областей та 16 міст. Перш за все це проекти підвищення професійного рівня працівників і депутатів місцевих рад, від проектного менеджменту до екології.

Щорічно делегація мерів українських міст відвідує Канаду з метою вивчення їх практичної роботи. У двох поїздках брав участь і я.

Хочу коротко навести вам механізми роботи місцевої влади в цій успішній країні.

1. Місцеве самоврядування в Канаді повсюдне, а не тільки в містах, як у нас.

2. Місцеве самоврядування безпартійне. Немає фракцій і партійного керівництва.

3. Вибори місцевої ради безпартійні і мажоритарні

4. Тут немає партійних виборчих комісій.

5. Вибори проводять волонтери після навчання та отримання сертифікату і прийняття присяги.



---

6. Міський голова фактично виконує функції секретаря ради

7. Рада наймає на роботу за конкурсом сіті менеджера, який керує виконкомом і його апаратом

8. В апараті міськради працюють фахівці з 20-30річним досвідом і мають найвищу кваліфікацію. Поруч з ними працює молодь, переймаючи досвід. Після виборів їх не звільняють з партійних міркувань.

9. Головні завдання їх місцевої влади це - створення робочих місць, підтримка бізнесу і залучення громадян до самоврядування.

В підсумку:

Влада представляє громаду і вирішує її проблеми, підвищуючи рівень добробуту.

Що тут незвичайного? А те, що немає в цьому механізмі олігархату і ніякого партійного впливу, що в нашому випадку один і той же!

Громада обирає владу, влада збирає професіоналів і працює на суспільство, будучи відкритою і підзвітною.

Все просто, відкрито і логічно.

На жаль, у нас не передбачається просвітлення в усвідомленні причини проблем, або ж нами правлять ті, кому вигідно тільки косметичне реформування, або вони в долі, яку формує система, що не має ніяких перспектив для суспільства.

*Демський Едуард Францович  
професор кафедри конституційного, адміністративного,  
та господарського права АПСВТ,  
кандидат юридичних наук, професор  
Дураєва Наталія Василівна,  
старший викладач кафедри конституційного, адміністративного  
та господарського права АПСВТ,  
Демський Олександр Сергійович,  
аспірант кафедри конституційного, адміністративного  
та господарського права АПСВТ*

## **Правові засади адміністративної юрисдикції органів місцевого самоврядування щодо деліктних правовідносин**

Вступ. В умовах реформування органів місцевого самоврядування, їх об'єднання в територіальні громади та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, посилення розвитку місцевого самоврядування в Україні і утворення старостату села, селища потребують всебічного дослідження повноважень, в тому числі й засад деліктних правовідносин.

Метою дослідження є висвітлення актуальних питань законодавчого врегу-

лювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері визначення і встановлення адміністративної відповідальності за деякі правопорушення.

Основні результати. Звісно орган владних повноважень будь-якого рівня (місцевого самоврядування чи державної влади) повинен мати в екстрених випадках відповідні важелі впливу на утворену ситуацію включаючи і заходи відповідальності за порушення встановлених правил і порядку. В цьому зв'язку законодавець не випадково надав повноваження сільським, селищним, міським, обласним радам приймати рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність (ч. 1 ст.5 КУпАП). Все вірно і доречно. Адже по кожному випадку стихійного лиха чи виникнення епідемії терміново не можливо звернутися до законодавчого органу про прийняття відповідної норми (закону) коли обставини потребують негайного втручання органа владних повноважень для ліквідації небажаних наслідків. Проте зазначена норма КУпАП дещо суперечить чинному законодавству України і може бути витлумачена не на користь органа владних повноважень та інтересів суспільства. По-перше, її редакція збереглася ще з радянських часів. По-друге, пункт 22 статті 92 Конституції України встановлює, що виключно Законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них. Частина друга статті 24 КУпАП також передбачає, що Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень. Зауважимо законами, а не рішенням сільської, селищної, міської, обласної ради. Чим не привід для правопорушника чи його адвоката, подавати скаргу про скасування стягнення і акта в цілому, прийнятого відповідним органом місцевого самоврядування.

Отже, напрошується пропозиція щодо внесення змін до редакції частини першої ст.5 КУпАП, викласти її за зразком частини другої цієї статті. З прийняттям Закону України 10 грудня 2015 року (№888-19) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» доповнено частину першу статті 219 КУпАП, що виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад розглядають справи за проживання без паспорта громадянина України (ст.197) і умисне псування паспорта чи його втрата з необережності (ст.198). Одночасно зазначену статтю 219 КУпАП доповнено частиною другою такого змісту: «Від імені виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 197, 198 цього Кодексу (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження в центрі надання адміністративних послуг), мають право адміністратори центрів надання адміністративних послуг». Ця новела викликає принаймні декілька питань.

По-перше, кого мав на увазі законодавець встановлюючи право адміністра-

---

торів центрів надання адміністративних послуг накладати адміністративне стягнення – керівнику центру чи будь-якому співробітнику центру?

По-друге, за формою Закон має право на існування і спрямований на вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, а за змістом – є ніщо інше, як капіталізація державної влади. Перекладення обов’язків державного органу на підприємницькі установи з надання адміністративних послуг на оплатній основі ще й підкріплено державним примусом по суті є знуцанням з громадян. Щоправда цей примус виражається у вигляді незначного стягнення – попередження, але відповідно до ст.39 КУпАП особа протягом року вважається, як такою, що була піддана адміністративному стягненню. Чи потрібно це громадянинові?

Таким чином держава переклала свій конституційний (ст.3 Конституції України) обов’язок перед громадянином України щодо надання і реєстрацію безкоштовного документа, який засвідчує особу громадянина України, на підприємницьке підприємство – центр надання адміністративних послуг на платній основі ще й з погрозою притягнення до відповідальності у разі проживання без паспорта громадянина України.

Висновки.

1. Доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 188-48 (або ст.43) наступного змісту: «Невиконання вимог посадових осіб сільських, селищних, міських, обласних рад щодо забезпечення боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, усунення негативних наслідків, а також порушення порядку і правил визначених законами рішень з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями – тягне за собою накладення штрафу від 100 до 500 неоподатковуваних мінімумів громадян з вилученням товарів (майна), які можуть загрожувати поширенню епідемії».

2. У частині першій ст. 5 КУпАП слова «які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність» - виключити.

3. У частині другій ст.219 КУпАП цифру 197 – виключити.

*Література:*

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. (Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст.1122).

2. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII // Верховна Рада України; (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 3, ст.30)

3. «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170).

*Настюк Андрій Анатолійович,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та  
господарського права. юридичного факультету АПСВ, кандидат  
юридичних наук*

## **Наслідки децентралізації княжої влади в Київській Русі: висновки з минулого щодо сьогодення.**

Курс розвитку української держави потребує реформування. Фактично до нашого часу діяла ще радянська система управління. Суть її зводилась до тотального контролю усіх сфер життя своїх громадян. Система управління базувалась на централізації і повному контролі центру усіх регіонів. Питання освіти, питання медицини вирішувались органами центрального управління. Наразі ми уже не ставимо питань чи потрібно це змінити сьогодні, так як це потрібно було ще робити вчора. Ми теж вважаємо необхідністю проведення реформ щодо децентралізації та посилення ролі органів місцевого самоврядування в Україні. Принаймні вважали чотири роки тому. Для вивчення цього питання ми спробуємо розглянути децентралізаційні процеси в Київській Русі.

Спроба централізувати владу у Київській Русі за рахунок ведення нової системи управління державою призвела до протилежного результату. Тобто, замість централізації влади Великого князя Київського та підпорядкування усіх племінних центрів Києву отримали цілий ряд майже незалежних князівств. Давайте розглянемо більш детально, яку мету ставила перед собою князівська влада - як вона цього хотіла досягти та який результат отримала.

Реформування державного устрою Київської русі розпочав Святослав Ігорович. Чому саме князь Святослав зрозумів недосконалість управління та устрою?

Це можна пояснити проведенням ним державної політики, яка була спрямована на захоплення сусідніх держав з метою контролю торгівельних шляхів, які, в свою чергу, давали можливість накопичувати княжу казну. Адже згідно арабських джерел купці платили князю десять відсотків від прибутку з торгівлі. [1, с.48] Отже, якщо вони менше платили б мита іноземцям, то їх доходи значно зросли б. Тому князь хотів контролювати якомога більше торгівельних шляхів, щоб обкладати митом іноземців та збільшувати доходи своїм купцям.

Для цієї мети він розпочав війну спочатку з Хазарським Каганатом, а пізніше із Болгарією. В Болгарії Святослав зіткнувся з інтересами Візантійської Імперії, яка теж претендувала на ці території. [с.1.с78] Отже, перед Святославом постала проблема утримання захоплених територій та протистояння візантійцям. На той час Київська Русь представляла із себе доволі рихле державне утворення із слабкою князівською владою в регіонах. Це підтверджує повстан-

---

ня племен, одне з яких закінчилось вбивством батька Святослава князя Ігоря (малолітній Святослав разом із матір'ю Ольгою втопили це повстання у крові). [2,с.102-105] Сам Ігор прийшовши до влади після смерті регента Олега теж був змушений силою доводити свою легітимність регіонам.

Для того, щоб успішно боротись проти Візантії та втримати свої територіальні здобутки Святославу потрібно було забезпечити собі надійний тил. Чи міг Святослав покластися на місцевих князів. Звісно ні, так як останні, в першу чергу, захищали свої регіональні інтереси. Знову ж можна навести приклад взаємовідносин древлян та князя Ігоря. Коли останній спробував взяти більше данини то його просто вбили.[3,с. 550] Тобто, Русь представляла з себе конфедерацію племінних союзів під рукою Київського князя. Чи могло таке об'єднання не тільки розоряти, але й утримувати захоплені держави, в яких досвід державотворення був суттєвішим чим в Київській Русі.

Святослав розумів, що з наявними ресурсами це неможливо. Тому він розпочинає адміністративну реформу, направляючи свої синів в підконтрольні землі ( Київ- Ярополк, древлянська земля-Олег, Ільменські словени-Володимир) з метою укріплення через них влади на місцях.[2,с.125] Княжі діти мали в даних регіонах підтримувати порядок, здійснювати судові функції та збирати податки. При князюванні Володимира Святославовича ми дізнаємося, як розподілялися кошти в підвладних Києву землях. Дві тисячі гривень віддавали в Київ Великому князю, а тисяча гривень залишались на утримання місцевої княжої адміністрації.[2,с.150] І ось, складається враження, що завдяки княжим синам посадникам ця реформа мала б забезпечити централізацію княжої влади але ,на жаль, результат вийшов протилежний. Тобто, реформа централізації призвела до децентралізації княжої влади.

Які ж причини слугували цьому? По-перше, князі не бажали платити Києву данину, а, натомість всі кошти хотіли залишити собі. Наприклад, Ярослав Володимирович відмовився батькові платити данину. По-друге, вони використовували ресурси князівства для боротьби за владу в Києві. По-третє, князі за життя часто міняли княжі столи, а тому не могли укріпитись добре на одному місці. Наприклад, у Європі феодалі закріплювались на підконтрольній землі наступним чином: захоплювали землю, перетворювали її у свою власність, частину роздавали як бенефіції своїм васалам, які змушені були за неї служити своєму феодалу. Іноді вони намагались поріднитись з самими впливовими представниками місцевих еліт для інтеграції. Така система буде діяти там, де феодалі, як і їхні нащадки збираються пов'язати своє життя з даною місцевістю. Але з часом, коли вони збираються відправитись князувати в іншу землю, забравши із собою свою дружину (військо) та управлінський апарат, і замість них прийде інший князь із своїми людьми, то система васалітету і созеренітету, тобто служіння своєму феодалу не спрацює. Постійні ротачії князів не дава-

ли можливості закріпитись князю в одних землях. Максимально чого вдалось досягнути князям - це закріпитися в підконтрольних землях не сім'ї, а роду. Наприклад, нащадки Святослава Ярославовича закріпились на чернігівській землі (Ольговичі, Давидовичі). Але ми недаремно вказали, що закріплюється не сім'я, а рід, тому влада передається не від батька до сина, а від старшого брата до наступного старшого в роду.

Спочатку ці всі чинники призвели до ослаблення центральної княжої влади. Кульмінацією цих подій стало розорення в 1169 році Києва північним князем Андрієм Боголюбським, який фактично змінив княжу доктрину, суть якої зводилась до боротьби за Київський стіл. [4,с.345] Раніше вважалось, що тільки той хто контролює Київ може вважатись Великим князем Київської Русі. Батько Боголюбського Юрій Довгорукий боровся і став Київськими князем. Його дід Мономах був Київським князем, так як і прадід (Всеволод). Тільки той, хто володів Києвом вважався старшим в роду. Боголюбський обікрав та розорив Київ і посадив там свого молодшого брата Гліба. Коли у 1174 році Андрій вимагав, щоб Новгород підкорився йому, то новгородці відповіли, що вони завжди підкоряються Великому князю, який сидить в Києві. На що той відповів, що новгородці давали клятву Володимирі Мономаху, що будуть підкорятись тільки його нащадкам, а він в роду старший. [4,с. 335] Своїми діями князь підірвав традиційні цінності Київської русі, як в принципі і його дід Володимир Мономах. Отже, адміністративна реформа Святослава фактично призвела до деградації центральної князівської влади.

Що стосується укріплення князівської влади на місцевому рівні, там теж виникли проблеми. Необхідність у місцевій підтримці князів призвела до залежності князів від віча та бояр. Місцева аристократія, заручаючись підтримкою віче все більше набувала впливу в регіонах Київської Русі. Наприклад, той же Андрій Боголюбський був вбитий своїми ж боярами, які були невдоволені його політикою по відношенню до них. Цікаво те, що в змові взяла участь його дружина та її брати Кучкові. [4,с. 366]. Отже, навіть поріднившись з представниками місцевої еліти, князі не могли відчувати себе в безпеці. Залежність і слабкість князів відображалась і в інших землях.

Святослав Олегович двічі ставав князем землі Новгородської, і двічі його виганяли новгородці. [4,с.175, 181] В Чернігові, коли до міста підійшли війська Ярополка, то Всеволод Ольгович хотів втікати, але його не пустили чернігівські бояри, заборонивши покидати місто, і заставили помиритись із родичами. [4,с. 176]

Отже, і на місцевому рівні князям не вдалось досягнути абсолютної влади і вони були змушені рахуватись з думкою бояр та віче. Постійні ротації князів призвели до того, що на місцевому рівні, опираючись на віче, владу взяли в руки місцеві еліти. В першу чергу регіони почали вести політику своїх власних інтересів. Це призвело до того, що коли на Русь прийшло татаро-монгольське

---

військо, то відсутність сильної централізованої влади мала негативні наслідки: Русь була розбита ординцями.[2,с.246] Навіть, коли руси виступали єдиним табором, то під час битви не могли поділити владу.

На нашу думку, тільки подолавши російську агресію та налагодивши ефективну боротьбу з корупцією, варто сподіватися на суттєве вливання закордонних коштів, які і забезпечать ефективне проведення реформ за рахунок збільшення промислових потужностей регіонів. Без інвестицій із-за кордону в місцеву інфраструктуру та виробництво регіони ніколи не вийдуть на самозабезпечення і будуть існувати тільки за рахунок державних субвенцій. Проводячи сьогодні децентралізацію в Україні, ми в першу чергу маємо розуміти які головні виклики стоять перед державою. Для того, щоб вистояти проти однієї із самих сильних військових машин світу, ми маємо як владу, наскільки це дозволяє Конституція України, щоб не повторити долю Київської Русі. Ми маємо остерігатись тих проблем, які з'являються в Європі (Каталонія).

*Література:*

1. Фроянов И. Я. Сборник документов по истории СССР IX-XIII ст. / И. Я. Фроянов. - М. : Высшая школа, 1970. – 261с.
2. Рубаков Б.А. Мир истории/Б.А.Рубаков.-М.: Молодая гвардия, 1984.-351 с.
3. Греков Б. Киевская Русь./Б. Греков.-М.: 2000 Издательство АТС, 204.- 671с.
4. Татищев В.Н. История Российская /В.Н. Татищев. –М.: Срмак, 2005. – Т.2.-735 с.

**Батанова Наталія Миколаївна,  
науковий співробітник  
відділу правових проблем політології Інституту  
держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук**

## **Інформаційне забезпечення місцевого самоврядування в Україні в контексті міжнародних муніципальних та інфор- маційних стандартів**

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України є розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, в діяльність як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. У національному законодавстві також було задекларовано підтримку Україною засад, завдань та цілей, проголошених у документах, прийнятих на Женевському (2003 р.)

та Туніському (2005 р.) самітах з питань інформаційного суспільства, а також її готовність брати участь у глобальному процесі формування відкритого для всіх, спрямованого на розвиток інформаційного суспільства (Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 р.).

Ще 15 травня 2003 р. було схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, в якій зазначається, що в Україні сформовано основні правові засади побудови інформаційного суспільства шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку електронного урядування та відкритого уряду, електронного документообігу, інформаційної безпеки тощо.

Важливу роль у здійсненні національної політики України у сфері розвитку інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій може відігравати місцеве самоврядування. Так, наприклад, у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. закріплюється, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників.

Яскравим та переконливим прикладом проникнення інформаційно-правових інститутів та процесів у конституційний зміст прав територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ та міст, є закріплення на конституційному рівні ролі органів місцевого самоврядування у гарантуванні інформаційних прав людини. Так, ст. 32 Конституції України закріплює неприпустимість збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, а частина третя цієї статті прямо зобов'язує не тільки органи державної влади, але і органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб забезпечити кожному можливість ознайомитись з документами, матеріалами, які безпосередньо зачіпають права і свободи цієї особи. Отже, згадана конституційна норма, яка закріплює право на недопущення втручання в особисте і сімейне життя, вказує на один з принципів діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні розглядати людину як індивід, унікальну особистість, яка є суб'єктом безлічі неформальних зв'язків, носієм приватних інтересів.

Це дуже гостра форма взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування із людиною, що охоплює інформаційну сферу життєдіяльності територіальних громад. Сьогодні особливо чутливою є проблема гарантування інформаційної недоторканості особи за місцем проживання в умовах активного розвитку



---

систем електронної обробки інформації. Саме тому як предмет і мета захисту особистості в зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних на європейському рівні визнається забезпечення права людини на недоторканність особистої сфери в зв'язку з автоматичною обробкою даних про неї незалежно від громадянства і місця проживання (див., наприклад Директиву 95/46/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» від 24 жовтня 1995 р. та Директиву 97/66/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС «Щодо обробки персональних даних і захисту права на невтручання в особисте життя в телекомунікаційному секторі» від 15 грудня 1997 р.).

Роль і значення інформаційного забезпечення місцевого самоврядування, відносин, пов'язаних з реалізацією його завдань та функцій, а також забезпеченням муніципальних прав людини, полягає у тому, що інформація – це умова найбільш оптимального цілеспрямованого функціонування муніципальної демократії і розвитку системи місцевого самоврядування. Інформація обслуговує всі елементи місцевого самоврядування, дає змогу кожному суб'єктові його системи знайти оптимальні засоби та способи вирішення питань місцевого значення, забезпечує як організацію, так і діяльність місцевого самоврядування в усіх сферах муніципального життя. Без неї неможливі специфічні суб'єктно-об'єктні та функціонально-діяльнісні відносини, які виникають на всіх стадіях та етапах муніципального процесу. Саме недоліки інформаційного забезпечення відбиваються на ефективності функціонування суб'єктів та їх взаємовідносинах.

Інформаційні процеси у сфері місцевого самоврядування проявляються у ході повідомлення мешканців про стан муніципального життя (соціальна робота у територіальній громаді, муніципальна екологія, муніципальна економіка тощо) та роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, в ході реалізації принципу гласності у муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та здійсненні муніципального контролю.

Найбільш рельєфно інформаційне забезпечення життєдіяльності територіальних громад відчувається при організації та проведенні загальних зборів громадян за місцем проживання та громадських слухань, наданні доручень кандидатам у депутати місцевого рад та звітів депутатів та сільських, селищних, міських голів про свою роботу, проведенні конференцій за місцем проживання, консультативних опитувань, заснування муніципальних ЗМІ, муніципальних банків даних та локальних комунікаційних мереж тощо.

В умовах реформи місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади особливо актуалізується проблематика втілення міжнародних інформаційних та муніципальних стандартів у практику організації та функціонування

територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Важливим виміром цієї проблеми, зокрема, є прозорість та доступність влади. Наприклад, це дуже наочно можна проілюструвати положеннями Європейської хартії участі молоді в муніципальному та регіональному житті (1994 р.), в якій зазначається, що муніципалітети та регіони заявляють про те, що шкільні проекти залучення молоді до общинного життя особливо заохочуватимуться і отримуватимуть фінансову допомогу через підтримку молодіжних газет та інших проектів масової інформації, що започаткуванні молоддю, з метою надання молодим людям допомоги у розвитку їх здатності до самовираження та спілкування.

Як зазначається у цьому документі, з метою впровадження конкретної політики працевлаштування молоді на контрактній основі, місцеві та регіональні влади зобов'язуються створити або удосконалити на місцевому чи регіональному рівні органи обміну інформацією між підприємницькими структурами, установами освіти та професійної підготовки і представниками місцевих та регіональних молодіжних об'єднань.

Також зазначається, що місцеві та регіональні влади намагатимуться надавати допомогу у забезпеченні молодим людям можливості користуватися сучасними засобами вираження та комунікації і новітніми технологіями; забезпечення їм матеріальної бази, такої як приміщення, інформаційні канали та матеріально-технічна інфраструктура, які вкрай необхідні для їхньої творчості, самовираження та культурної діяльності; створення комунікаційних центрів, таких як місцеві та регіональні радіостанції та телевізійні канали, у програмах яких молоді люди можуть брати активну участь.

Ілюстративними є положення Декларації Європейської коаліції міст проти расизму, проголошені 10-го грудня 2004 року на пленарному засіданні 4-ої Європейської конференції міст за права людини в Нюрнберзі. Основними мотивами прийняття Декларації визначено стурбованість зростанням проявів всіх форм расизму і ксенофобії, які породжують дискримінацію і насильство в містах; переконаність, що расистські та дискримінаційні світогляди, настрої і вчинки відносно деяких категорій городян і гостей міст створюють серйозну загрозу рівності, взаємної толерантності, миру, безпеки і соціальної згуртованості в містах; переконаність, що боротьба з расизмом, ксенофобією та дискримінацією в містах входить в коло обов'язків міської влади з метою забезпечення взаємної поваги і заохочення рівності між жителями міста, а також в коло обов'язків кожного городянина, що відноситься з повагою до різноманітності, яке сприяє зростанню добробуту сучасного суспільства; впевненість в тому, що тільки за активної участі всіх жителів міста в визначенні, реалізації та оцінці політики, можливе досягнення необхідного масштабу і рівня ефективності боротьби проти расизму і ксенофобії тощо. Одночасно з Декларацією

---

було прийнято та проголошено План дій, що складається з 10 пунктів, з метою практичного вираження свого наміру боротися з расизмом, ксенофобією та дискримінацією, серед яких особливий акцент робиться на підвищенні рівня участі та інформованості городян.

Ці приклади, з одного боку, яскраво ілюструють роль та значення місцевого самоврядування у процесах формування та функціонування інформаційного суспільства, реалізації інформаційних завдань та функцій держави, та, з іншого боку, свідчать про глибоке проникнення інформації у матерію муніципального життя територіальних громад.

*Шаповал Валерій Дмитрович,  
завідуючий кафедрою теорії, історії, держави та права  
факультету права, гуманітарних і соціальних наук Кременчуцького  
національного університету імені Михайла Остроградського,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина в умовах європейської інтеграції України**

Євроінтеграція – цивілізаційний вибір України, одна з ключових вимог Революції гідності. У системі зовнішньополітичних пріоритетів України вона посідає особливе місце. Виступаючи на XVII саміті Україна – ЄС, який відбувся у Києві 27 квітня 2015 р., Президент України П. Порошенко наголосив, що перспектива членства у ЄС є стратегічним орієнтиром українських прагнень до перетворення і ключовою метою, заради якої проводяться реформи. Уперше Україна брала участь у саміті в статусі держави, яка уклала Угоду про асоціацію з Європейським Союзом [1].

Для України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки, насамперед на ринок ЄС. Як невід’ємна частина Європи Україна орієнтується на діючу в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку. Політичні переваги інтеграції України у ЄС пов’язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Зближення з ЄС є гарантією, а виконання його вимог – інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні [1].

Виходячи з цього можна погодитися з позицією того, що основа побудови правової демократичної держави Україна, що характеризується верховенством права, принципом розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову, пріоритетом прав і свобод людини й громадянина, а також формуванням громадянського суспільства, супроводжується об'єктивними процесами становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування [2, с. 4].

В історичній ретроспективі місцеве самоврядування, як специфічний соціально-правовий феномен, у всьому світі і в Україні зокрема переживало своє становлення та проходило перевірку на практичну реалізованість у селах, селищах та в містах, але на сьогоднішній день місцеве самоврядування залишається не досить розвиненим у відповідності до інших рівнів локальної демократії.

Основним вектором розвитку України у XXI столітті є орієнтир на ствердження основ правового громадянського суспільства. Загальновідомо, що найкращим середовищем для належного проживання і розвитку людини, в якому всі члени суспільства вільні і рівні, є громадянське суспільство, адже у ньому людина, особа, індивід є ключовою метою такого суспільства, а держава, здійснюючи свій вплив за допомогою права, повинна враховувати пріоритетність інтересів кожної конкретної людини [3, с. 82].

У Конституції України зокрема у ст.1 регламентується твердження про те, що Україна - правова держава [4], а отже відповідно до цього положення визнається і діє принцип верховенства права, який прямо впливає з обов'язків та зобов'язань України перед Радою Європи та Європейським Союзом, і в перспективі значною мірою впливатиме на темпи її інтеграції в європейську спільноту, перспективи членства в ЄС.

До питання поняття і системи прав людини та їх захисту і забезпечення зверталися у своїх працях сучасні українські вчені у галузі теорії прав людини: В. Бабкін, С. Бобровник, В.Боняк, В.Букач, А. Колодій, В. Копейчиков, П. Рабінович, О.Марцеляк, О. Скаун, В. Шаповал та інші. Однак, у зв'язку із змінами в чинне законодавство, що регулює відносини у правозахисній сфері актуальність подібних досліджень не зменшується.

Загальновідомо, що встановити права і свободи громадян, захистити їх може не тільки держава, але й інститути громадянського суспільства, які беруть активну участь у реалізації та захисті прав людини і громадянина.

Більш детальніше до правозахисного механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина належать такі елементи як: суб'єкти забезпечення, об'єкти забезпечення, засоби забезпечення (як правові так і неправові), зміст діяльності суб'єктів, гарантії прав і свобод людини і громадянина, інші чинники, які призводять в рух усі вищевказані елементи.

Найважливішим елементом системи забезпечення є суб'єкти, які є носіями традицій, інших важливих суспільних цінностей і приводять в рух усю систе-

---

му. Усіх суб'єктів реалізації і захисту прав людини і громадянина можна поділити на тих, які наділені функцією захисту від імені держави та тих які дану функцію здійснюють як інститути громадянського суспільства.

На наш погляд, роль органів місцевого самоврядування в реалізації особою своїх конституційних прав полягає в тому, щоб створити такі умови, в яких особа може максимально реалізувати свої конституційні права, адже, як стверджує В. Темченко, головним критерієм визначення видів та змісту функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування сучасного періоду розвитку України є основні права людини та їх види [5], що свідчить про їх пріоритетність в діяльності держави та її органів.

Виходячи із законодавчої бази України, щодо регулювання прав і свобод людини і громадянина до якої слід віднести Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні»[6], «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [7], «Про стимулювання розвитку регіонів»[8].

А звідси можна вказати, що у відповідності до ст.2 Закону України «Про засади державної регіональної політики» [9], метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання.

#### *Література:*

1. *Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. – Режим доступу: [http://reforms.in.ua/Content/Download/tasks-performance-status/AA\\_impl\\_report\\_02\\_2015\\_GOEI.pdf](http://reforms.in.ua/Content/Download/tasks-performance-status/AA_impl_report_02_2015_GOEI.pdf)*

2. *Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні. Монографія. Кременчук, 2010. – 151с.*

3. *Сопілко І.М. Місце та роль сучасної адвокатури України у правозахисному механізмі Юридичний вісник 1(22)2012 – С. 82-86.*

4. *Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). Зі змінами до Закону України № 1401-VIII від 02.06.2016, ВВР, 2016, № 28, ст.532}.*

5. *Темченко В. Функції держави із забезпечення прав людини у ринковій економіці / В. Темченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua>.*

6. *Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170). Зі змінами до Закону України № 2119-VIII від 22.06.2017, ВВР, 2017, № 34, ст.370}.*

7. *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст.527). Зі змінами до Закону Укра-*

їни № 2091-VIII від 08.06.2017, ВВР, 2017, № 30, ст.329}.

8. *Про стимулювання розвитку регіонів. Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 51, ст.548).*

9. *Про засади державної регіональної політики. Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.90).*

**Панчишин Руслан Ігорович,  
адвокат, докторант,  
кандидат юридичних наук**

## **Об'єднана територіальна громада як форма організації місцевого самоврядування в Україні**

Однією з конституційних реформ запланованих до провадження в Україні після підписання Угоди про асоціацію України з ЄС стала реформа місцевого самоврядування. У межах її проведення прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], яким запроваджено таку форму організації місцевого самоврядування, як об'єднана територіальна громада. Цим Законом також внесено ряд змін та доповнень до законодавства України у сфері регулювання місцевого самоврядування, зокрема, і до ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій наразі регламентовано, що територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідні сільського, селищного, міського голову [2].

Необхідно зауважити, що право територіальної громади на об'єднання з іншими громадами було закріплено й в попередніх редакціях Закону України «Про місцеве самоврядування». Однак, реалізація даного права практично унеможливлювалась внаслідок наступних причин: по-перше, не було належної правової основи для цього; по-друге, територіальні громади не отримували належну організаційну, фінансову та іншу підтримку від органів державної влади.

Ситуація кардинальним чином змінилася після того, як було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [3], що поклало початок провадження реформи місцевого самоврядування. На реалізацію Концепції Кабінетом Міністрів України було розроблено середньостроковий план дій, де передбачається до 2020 р. об'єднання 100% місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади. При цьому за результатами моніторингу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України станом на кінець 2017 р. в Україні утворено 665 об'єднаних територіальних громад, в яких від-

---

булись перші вибори органів місцевого самоврядування [4, с. 464-465].

Активний процес запровадження такої форми організації місцевого самоврядування, як об'єднана територіальна громада, відразу викликав чисельні дискусії та спори, головним предметом яких стала доцільність та необхідність створення нового суб'єкта муніципально-правових відносин. Тож спробуємо прояснити ситуацію та визначити дійсні причини та переваги утворення об'єднаної територіальної громади.

Передусім варто звернутися до статистичних показників. Так, за інформацією, що наводиться Ініціативою «Децентралізація влади», до початку реформи у 92% сільських громад проживало менше 3000 жителів, майже 11% сільських територіальних громад мали менше 500 жителів. Водночас у понад 50% сільських громад дотаційність складала понад 70% [5].

Отже, в якості переконливого аргументу на користь створення об'єднаних територіальних громад наводиться той факт, що відповідні перетворення дадуть змогу суттєво підвищити фінансовий, кадровий та інший ресурсний потенціал місцевого населення, сприятиме утворенню ним дійсно спроможних органів місцевого самоврядування, які матимуть не тільки гарантовану державою можливість, але і реальну здатність вирішувати питання місцевого значення.

У своєму щорічному посланні до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році» Президент України з цього приводу акцентує увагу на досить позитивних результатах, отриманих у ході здійснення перших кроків у напрямку проведення реформи. Зокрема, зазначається, що доходи загального фонду бюджетів об'єднаної територіальної громади у січні-травні 2017 р. в порівнянних умовах зросли на 1,0 млрд грн, або 44,4% [6, с. 464].

Таким чином, за рахунок об'єднання територіальні громади отримують відносну фінансову та організаційну самостійність у вирішенні питань місцевого значення, без надмірної підтримки та контролю зі сторони органів державної влади. В цьому контексті варто згадати про ще одну важливу перевагу об'єднання територіальної громади – створення реальної платформи для проведення децентралізації влади.

Л.А. Касинюк вважає, що децентралізація – це передання повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, що посилює місцеве самоврядування, адже управляти будуть люди, обрані під час місцевих виборів [7, с. 53]. Децентралізація, на думку інших науковців, полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не перебувають в ієрархічній підпорядкованості центральним органам влади й найчастіше обираються зацікавленими громадянами [8, с. 123].

Тож децентралізація є саме тією кінцевою метою, на досягнення якої спрямована реформа місцевого самоврядування. Однак, проведення децентралізації матиме сенс лише в тому разі, якщо нові розширені повноваження перей-

дуть до спроможних територіальних громад, наділений реальною можливістю (фінансовою, організаційною, кадровою) та дійсною волею вирішувати найбільш важливі питання розвитку територій.

Для обґрунтування переваг об'єднання територіальної громади також необхідно звернутися до європейського досвіду.

Так, у Європейській Хартії місцевого самоврядування чітко закріплене право органів місцевого самоврядування в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес [9]. До того ж тенденції об'єднання територіальної громади наразі спостерігається в багатьох країнах Європи (Німеччини, Польщі, Франції та ін.), які спрямовані на подолання таких негативних явищ, як: сильне роздроблення територіальних громад; суттєве зменшення їх фінансової спроможності; зростання нерівності щодо розподілу ресурсів між територіями тощо [10, с. 48].

Однак, не зважаючи на всі наявні переваги об'єднання територіальних громад на засадах добровільності, необхідно погодитись із застереженням, висловленим з цього приводу Р.П. Безсмертним, який зазначив, що децентралізація не матиме результату, якщо не буде визначеної мети її проведення, якою, на його думку, є забезпечення комфортного життя людини [11]. До цього можна додати, що досягнення такої мети можливе за умови зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, які визнані Конституцією України та рядом міжнародних актів фундаментальними засадами здійснення будь-яких перетворень в державах.

Таким чином, можна зробити висновок, що об'єднана територіальна громада як форма організації місцевого самоврядування має ряд безспірних переваг, зокрема: 1) отримання більшого обсягу фінансування, зміцнення організаційного та кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування; 2) створення спроможних територіальних громад є платформою для децентралізації влади, внаслідок якої органи місцевого самоврядування отримують реальну владу на місцях; 3) урівноваження можливостей різних територій завдяки усуненню диспропорції в обсягах фінансування; 4) в кінцевому підсумку ефективна організація місцевого самоврядування є необхідною умовою для подальшої демократизації державних інститутів, розвитку прямої демократії на місцевому рівні.

#### *Література:*

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov>.



---

ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80>.

4. Інформація щодо об'єднаних територіальних громад (за даним про проведення чи призначення перших місцевих виборів): Державний реєстр виборців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.dr.gov.ua/portal/cm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_gromada&prejim=1&pmn\\_id=145](https://www.dr.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145).

5. Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? - простими словами про реформу / Ініціатива «Децентралізація влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/1862>.

6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.

7. Касинюк Л.А. Досвід та проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні: філософсько-правовий аспект / Л.А. Касинюк // Гуманітарний часопис. – 2016. – № 3. – С. 48-55.

8. Василенко Л. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування / Л. Василенко, М. Добровінський // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 3. – С. 123-126.

9. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

10. Петришина М.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі / М.О. Петришина, О.О. Колодяжний // Молодий вчений. – 2016. – № 1 (28). Ч. 2. – С. 47-51.

11. Безсмертний: реформа місцевого самоврядування в Україні сьогодні не має мети // LB.ua. – 2016. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ukr.lb.ua/society/2016/10/12/347647\\_bezsmertniy\\_reforma\\_mistseвого.html](https://ukr.lb.ua/society/2016/10/12/347647_bezsmertniy_reforma_mistseвого.html).

**Шмат Руслан Петрович,  
здобувач кафедри конституційного права та прав людини  
Національної академії внутрішніх справ**

## **Права та обов'язки старости як посадової особи місцевого самоврядування**

Проблема становлення демократичної, соборної, самостійної держави

складна і багатопланова, вона торкається всіх аспектів життя громадян. Сьогодні Україна знаходиться на новому етапі свого розвитку. Після здобуття незалежності у 1991 році країна проголосила обрання шляху демократії.

Але відомо, що демократія, тобто влада народу, не надходить з вершин влади. Навчатися демократії необхідно всім — і тим, хто вже має багаторічний життєвий досвід громадянського мислення, і тим, хто тільки починає усвідомлювати себе громадянином.

На сучасному етапі в Україні активно впроваджуються реформи, кінцевою метою яких є децентралізація. Ці процеси крок за кроком забезпечують основу для рівномірного розвитку територій та зрештою успішної країни. Це база, без якої країна далі не зможе рухатися.

Один з найважливіших викликів сьогодення — формування спроможних громад та ефективного самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають надавати весь комплекс необхідних послуг. На сьогодні об'єднані територіальні громади — в авангарді змін. Ряд громад, які вже об'єдналися, встигли відчувати нові умови існування та перші наслідки реформи. Їм доводиться працювати вперше в новому адміністративному та фінансовому контексті. Потрібно налагоджувати управління громадами, оптимізувати надання послуг, передачу ресурсів, проводити просвітницьку роботу з населенням. І в першу чергу, така робота відбувається у старостинських округах.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» старостинський округ - це частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою[1].

У свою чергу, частина 1, 2 статті 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, а також староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі[1].

Основним документом, що визначає права та обов'язки старости є положення про старосту, яке приймається на сесії ради об'єднаної територіальної громади і в якому визначаються права й обов'язки старости, порядок його обрання та припинення повноважень, порядок звітування, відповідальність та інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

---

Згідно типового положення староста має право:

- брати участь у пленарних засіданнях ради об'єднаної територіальної громади, з правом дорадчого голосу, а також у засіданнях постійних комісій ради;
- взаємодіяти з радою об'єднаної територіальної громади, підприємствами, установами, організаціями комунальної форми власності та їх посадовими особами, що розташовані у територіальній громаді, громадськими об'єднаннями, які діють на території ОТГ, а також іншими суб'єктами та інституціями;
- одержувати безоплатно від виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб, що розташовані на території ОТГ, необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали.

Крім прав староста перед громадою також має обов'язки. Так, староста зобов'язаний:

- сприяти мешканцям села (сіл) у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та інших установ, видавати довідки та інформацію за їх зверненнями;
- вчиняти нотаріальні дії та реєструвати акти цивільного стану за рішенням ради об'єднаної територіальної громади згідно чинного законодавства;
- брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села (сіл);
- вносити пропозиції до виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади з питань діяльності на території відповідного села (сіл) виконавчих органів міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;
- погоджувати проекти рішень ради об'єднаної територіальної громади, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного села;
- відповідати за стан довкілля, стан об'єктів інфраструктури, громадський правопорядок;
- здійснювати моніторинг за дотриманням прав і законних інтересів жителів села (сіл) у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації права на працю, медичну допомогу;
- не допускати дій чи бездіяльності, що можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави;
- виконувати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, Статутом об'єднаної територіальної громади, рішеннями ради об'єднаної територіальної громади.
- здійснювати облік раціонального використання енергоносіїв на території

відповідного села (сіл).

Звичайно, що перелік прав та обов'язків старости, наведений вище, не є вичерпним, оскільки інститут старости в сучасній системі місцевого самоврядування є новим та мало дослідженим. Тому в умовах становлення сучасної української держави питання повноважень старости в системі місцевого самоврядування набуває виняткової ваги, вирішення якого в першу чергу залежить від узгодженої роботи трьох гілок влади нашої держави.

*Література:*

1. Закон України «Про місцеве самоврядування України» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р. <http://zakon3.rada.gov.ua>.

**Лебідь Тетяна Ігорівна,  
викладач кафедри конституційного,  
адміністративного та господарського права АПСВТ**

## **Основні напрями вдосконалення інститутів місцевого самоврядування в контексті розвитку конституціоналізму в Україні**

Конституціоналізм оцінюється як історично еволюційний та закономірний етап лібералізації і демократизації суспільного життя цивілізованих держав. Це детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму та необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Процес цей є об'єктивно необхідним, як основа функціонування цивілізованих держав на базі конституційного законодавства - основного правового регулятора суспільних відносин.

Одним із характерних атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності є місцеве самоврядування, як принципово нова система організації публічної влади на місцях. У контексті європейського вектору розвитку української держави, місцеве самоврядування вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без виключення постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України [1, с.16].

Науковому дослідженню питань становлення та розвитку місцевого само-

---

врядування в Україні, його інституціалізації, розвитку системи місцевого самоврядування, реформування конституційного законодавства у сфері місцевого самоврядування та багатьох інших присвятили свої праці такі вітчизняні вчені, як: О.Батанов, Н.Борденюк, В.Баранчиков, О.Бориславська, Ю.Делія, В.Кампо, А.Коваленко, В.Кравченко, О.Майданник, Я. Журавель.

Враховуючи, що фундаментальними принципами проведення сучасних реформ в Україні проголошується децентралізація публічної влади, що пов'язане із кардинальними змінами у характері взаємовідносин місцевого самоврядування із державною владою, об'єктивно необхідним є: проведення концептуального аналізу генезису інститутів місцевого самоврядування в історичній ретроспективі; виявлення чинників і умов становлення, системних та функціональних характеристик муніципальної влади в сучасній Україні; всебічного осмислення перспективного розвитку муніципальної демократії у контексті розвитку конституціоналізму в Україні, проведення конституційної реформи.

Метою даного дослідження є проведення наукового аналізу перспективного розвитку муніципальної демократії у контексті конституційної реформи, як важливого чинника подальшого розвитку конституціоналізму в Україні.

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних і суперечливих завдань становлення сучасної державності. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон.

Слід зазначити, що відразу після прийняття Конституції України її положення щодо місцевого самоврядування стали предметом гострої критики з боку громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків тощо. Це й актуалізувало необхідність внесення змін до Основного Закону в відповідній частині, детермінувавши появу ряду відповідних проектів. Велика кількість офіційних законопроектів та їх версій, авральний характер їх обговорень та, врешті-решт, швидке схвалення змін до Конституції наприкінці 2004р. призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування.

Концептуальний аналіз офіційних та інших законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003-2017 роках, дозволяє дійти висновку про наміри авторів майже усіх цих законопроектів змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Власне, пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування здійснюється лише на рівні територіальних громад та на рівні регіонів – областей і районів, що має фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світової муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад у ви-

рішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів.

На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує у державі щодо прав людини. З рівня «громадянин - держава» права людини переходять на рівень «житель – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особистості. Цей підхід існує в деяких країнах наприклад, Данії, Бельгії, Польщі, Латвії, безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства у цілому, його політичної влади і місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу, є свідченням підвищеної ролі локально-територіального чинника у житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Висновки Зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від будь яких ознак, а також залежно від терміну проживання на відповідній території забороняються таж враховуючи загальноєвропейські тенденції щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, зокрема, шляхом їх залучення до участі у різних формах муніципальної діяльності, з часом можна було б надати право участі у місцевих виборах, референдумах та інших формах безпосереднього волевиявлення населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно, на законних підставах, проживають на цій території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори, беруть активну участь у муніципальному житті та відповідають саме тим правовим вимогам, які пред'являються до громадян України. Зокрема, згідно зі ст. 6 Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні держави-учасниці цього документа зобов'язуються надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам, крім того, на законних підставах постійно мешкає у відповідній державі впродовж п'яти років, що передують виборам [2, с.220].

В окремих європейських країнах існує практика визначення одним терміном місцевого колективу жителів і адміністративно-територіальної одиниці, однак запровадження такого порядку в Україні може бути пов'язане із значними труднощами. Та і одночасне використання для визначення територіальних одиниць термінів «село, містечко», «громади», «населені пункти» може внести плутанину в законотворчу роботу парламенту. Реформа територіального устрою, як вважає П. Любченко, не може бути «косметичною» чи направленою виключно на

---

зміцнення управлінських систем публічної влади, вона повинна здійснюватись відповідно до конституційних принципів, мати інноваційний характер і орієнтацію на потреби людини, територіальних громад в цілому [3, с.58].

Центральною позицією будь-яких нововведень повинно стати наближення влади до людей. Для цього слід зміцнити громаду, дати якнайбільше прав і ресурсів для їх забезпечення туди, де людини найбільше звертається до влади у повсякденному житті. Такі перетворення можливі лише за умови тісної координації їх з проведенням структурних реформ в інших сферах суспільного життя: житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення, податкової, бюджетної сфери тощо.

Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні потрібно невідкладно вирішити такі питання: а) поглиблення децентралізації влади; б) запровадження повноцінного регіонального самоврядування, створення виконавчих органів районними і обласними радами; в) розширення повноважень обласних рад і їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій з розв'язання регіональних проблем соціальної політики, економічного й науково-технічного розвитку; г) удосконалення територіального устрою країни.

Тому, можна з упевненістю сказати, що правова політика у сфері місцевого самоврядування нині істотно відстає від потреб та реалій сучасного суспільного розвитку. Законодавець переважно керується методом спроб і помилок, часто допускаються просто механічні запозичення тих чи інших юридичних інститутів, конструкцій з іноземного конституційного та муніципального законодавства і використання в законодавчих актах різних концептуальних підходів. Адже навіть у Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій нашим парламентом, закладені різні концептуальні підходи до визначення поняття, системи і засад місцевого самоврядування. У результаті органи публічної влади не мають єдиних конституційно-правових орієнтирів, сучасної юридичної ідеології, що базується на загально-цивілізаційних цінностях і враховує особливості розвитку України.

Отже, досягнення оптимального рівня взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є першочерговою умовою для досягнення політичної стабілізації в Україні. Ця мета може бути досягнута тільки тоді, коли система місцевого самоврядування сприйматиметься не як «нижчий» рівень в ієрархії органів державного управління, а як самостійний інститут публічної влади.

#### *Література:*

1. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: Монографія. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. – 372 с.

2. *Конвенція про участь іноземців в суспільному житті на місцевому рівні 1992р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318).*

3. *Любченко П. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П.Любченко // Право України. – 2009. – № 5. – с.55-60.*

***Шаповал Наталія Володимирівна,  
аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ.***

## **Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні**

Місцеве самоврядування розуміється як право населення адміністративно-територіальних одиниць безпосередньо або через обрані ними органи місцевого самоврядування вирішувати в межах конституції і законів значну частину державних і громадських справ. Тому постає зрозуміле питання, яку владу здійснює територіальна громада та її органи та яке місце дана влада займає в системі державної та публічної влади? На сьогоднішній день в Україні немає остаточної відповіді на це запитання, оскільки існує різні теорії місцевого самоврядування.

В основі державницької теорії лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволуції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають. Державницька теорія місцевого самоврядування отримала найбільше поширення в Європі та знайшла своє відображення в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як зазначається в Хартії – це «право і спроможність місцевих властей в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» (п. 1 ст.3).

В основі громадянської теорії місцевого самоврядування лежать його первинні суб'єкти – громади, як окреме джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною гілкою влади, а саме муніципальною. Громадянська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення США. Саме ця держава виникла із самоврядних громад переселенців – колоністів, які поступово об'єднались в державні утворення – штати, а штати у федерацію – Сполучені Штати Америки.

Також слід зазначити, що на сьогодні сформувалася ще одна теорія місцевого самоврядування, яка отримала назву теорії муніципального дуалізму. Ця теорія передбачає незалежність органів місцевого самоврядування від дер-



---

жави лише в суто громадівських справах. Органи місцевого самоврядування розглядаються як органи держави, які виконують її функції і повноваження та поділяються на «власні» і «делеговані».

В період проведення децентралізації влади в Україні питання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування є надзвичайно важливим. У зв'язку із цим варто врахувати позиції провідних українських вчени-фахівців з муніципального права та теорії прав. Відмітимо, що на думку В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, М.О. Баймуратова, М.І. Корнієнко [2], ст. 140 Конституції України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, дає підстави зробити, що українським законодавцем зроблено вибір зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. Про це свідчить і той факт, що місцеве самоврядування обмежується в основному самостійним вирішенням питань місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування[1. с.94-95].

Нагадаємо у зв'язку із цим, що в енциклопедичному словнику Брокгауза й Ефрона самоврядування визначається як управління певним колом справ самими зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади, що дозволяє трактувати самоврядування двозначно. У широкому плані як самоврядну організацію можна розглядати будь-яку державу, де уряд чи інше керівництво обирається і залежить від народу. Але частіше самоврядування розглядається у вузькому значенні щодо самоврядних співтовариств, утворених і функціонуючих у державі. Як правило, таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, при якому справами адміністративно-територіальної одиниці управляють їх мешканці [3; с.7].

Така самостійність означає, що жоден з органів державної влади, жодна посадова особа не мають права приймати акти, здійснювати дії, які можуть супроводжуватися втручанням у сферу місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може мати місце лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування їх власних повноважень (ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, можна з повною впевненістю говорити як про визнання, так і легалізацію публічної самоуправлінської влади територіальних громад [4; с.187-с.188].

Варто погодитися з відомим вітчизняним дослідником муніципально-правової проблематики В. Кравченком, який стверджує, що місцеве самоврядування – це публічна влада з усіма її атрибутами і водночас інститут громадянського суспільства, форма самодіяльності населення, вияв його здатності

управляти власними справами автономно від держави [5; с. 50].

Згадаємо також, що В. Кравченко в іншій своїй праці зазначає: місцеве самоврядування – публічна влада територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища і міста; вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію [6; с. 202].

Отже, муніципальна влада – це легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямованих на реалізацію прав та свобод людини і громадянина та вирішення питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування [4; с. 220].

Щодо належності самоврядної влади до влади публічної, справді, сумнівів не виникає. У цьому аспекті, як зазначає М. Баймуратов, варто звернути увагу на досить складний механізм взаємодії державної та самоврядної форм публічної влади [7]: а) самоврядна влада функціонує на території держави, система органів якої здійснює публічну державну владу; б) у питанні зміцнення і стабілізації, підвищення дієвості й ефективності державної влади важлива роль приділяється владі самоврядній.

Остання «розвантажує» державну владу, забираючи в неї солідний фрагмент соціально-економічних питань і проблем, що торкаються істотних інтересів жителів відповідних територій держави, роблячи її більш продуктивною в терміновому і просторовому аспектах. Водночас самоврядна влада істотно підвищує громадянську активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самопрояву за допомогою самоврядування локальними справами, які мають колективне значення, нарешті, позитивно впливає на формування конкретної особистості.

Підводячі підсумки. можна дійти наступних висновків:

- для України сьогодні більш притаманна громадянська теорія місцевого самоврядування;
- муніципальна влада є окремою гілкою в системі публічної влади та стабілізує владу державну, шляхом вирішення істотного комплексу соціальних питань відповідної територіальної громади;
- розвиток та сила муніципальної влади в країні залежить від процесів децентралізації та повноважень, які надані суб'єктам місцевого самоврядування та закріплюються у відповідних нормативних актах.

---

*Література:*

1. *О. Ф. Фрицький Конституційне право України від 2003р.*
2. *Муніципальне право України/за редакцією В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького.-К., 2001.*
3. *Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз/Н.В. Камінська. – Київ., 2015.*
4. *Муніципальна влада в Україні проблеми теорії та практики/О.В. Батанов. – Київ., 2010.*
5. *Кравченко В.В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред.. В.В. Кравченка. – К., 2003.*
6. *Кравченко В. Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування та в конституції України // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування: Матеріали між нар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002р.*
7. *Баймуратов М. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак //Публічне право №2. - 2011.*

## **ІV. РОЛЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОВЕДЕННІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ)**

*Домбровська Оксана Валентинівна,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та господарського права АПСВТ,  
кандидат юридичних наук, доцент*

### **Роль профспілок в умовах реформування органів публічної влади**

Українське суспільство переживає складний період в своїй історії. Нестабільна політична та економічна ситуація призвели до низки негативних наслідків: погіршення якості та рівня життя переважної більшості населення, зниження виробництва, безробіття, несвоєчасна виплата і без того низьких зарплат, високі тарифи за комунальні послуги тощо. Про це свідчать чисельні всеукраїнські акції протесту, мітинги, петиції та звернення до Президента України, уряду, парламенту та в інші державні органи, які показали, що держава не може вирішити ці проблеми без участі профспілок та об'єднань роботодавців. Сьогодні перед профспілками, як добровільними неприбутковими громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) [1], стоїть багато важливих та складних питань: соціально-економічного захисту працівників, можливості ефективної співпраці з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Враховуючи те, що Україна стала на шлях реформування органів державної влади та місцевого самоврядування, який передбачає делегування більшості повноважень на місця, наявність активної громадянської позиції профспілковців, готовність до соціального діалогу з владою є особливо важливою та необхідною.

За роки незалежності соціальний діалог в Україні став важливим інститутом політичної демократії, економічних та соціально-трудових відносин.

Соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та

---

реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин [2].

Він постійно розвивається та удосконалюється, вбудований до інших інститутів, які слугують для реалізації таких цінностей, як участь громадянського суспільства в управлінні державою та захист інтересів працівників та роботодавців.

Завдяки соціальному діалогу у влади є можливість приділити увагу інтересам різних соціальних груп при прийнятті рішень, встановленні стратегічних цілей і розробленні економічних і соціальних програм на різних рівнях розвитку – від загальнонаціонального до рівня окремого підприємства.

Зміст діалогу змінився і розширився = від регулювання трудових відносин до формування економічної та соціальної політики. Це вимагає наукових досліджень щодо теоретичних, методологічних і практичних підходів до формування ведення соціального діалогу під час проведення реформи щодо децентралізації влади між органами державного управління та місцевого самоврядування і профспілками.

У 2015 році Верховна Рада прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад [3]. В цьому ж році Кабінет Міністрів України затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, якою визначив механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [4].

Децентралізація влади та створення об'єднаних територіальних громад несуть виклики для діяльності профспілкових організацій, що діють на території таких громад. Профспілки не можуть і не повинні лишатися осторонь глобальних подій, що нині відбуваються в Україні у ході реформування органів місцевого самоврядування та формування нових об'єднаних територіальних громад. Вони мають брати активну участь в цьому процесі з метою покращення добробуту і соціально-економічного захисту людей.

Вперше питання діяльності профспілок під час проведення реформи щодо децентралізації влади в Україні було визначено в проектному документі Федерації профспілок України і Данської профспілки 3F «Посилення внеску профспілок у забезпечення гідної праці, захисту прав працівників та демократизацію в Україні» [5, с. 13]. Профспілки, підтримуючи процеси децентралізації як шлях до демократичних змін, не всюди змогли забезпечити свою участь у цьому процесі щодо забезпечення захисту трудових і соціально-економічних прав членів профспілок.

Спірними є рекомендації ФПУ щодо вирішення окремих проблемних питань у сфері праці та діяльності профспілкових організацій в умовах децентралізації влади, коли головна відповідальність за роботу на місцевому рівні

покладається лише на первинні профспілкові організації, які заздалегідь не підготовлені до активного залучення до цих процесів.

Першочерговим завданням профспілок і профорганізацій всіх рівнів має стати подальша співпраця з органами місцевого самоврядування та громадою в питаннях забезпечення стабілізації розвитку регіонів, що має упередити подальше падіння економіки регіонів, вжиття організаційних заходів щодо зменшення залежності від непрогнозованих коливань і впливу чинників неекономічного характеру; започаткування глибинних зрушень у структурі економіки регіонів та зменшення їх монофункціональності, розвитку нових видів економічної діяльності, стимулювання малого і середнього підприємництва, оптимізація товарної структури виробництва [6].

У період об'єднання територіальних громад для професійних спілок є всі можливості заявити в суспільстві про свій авторитет у відстоюванні права своїх спілчан на працю [7, с. 13].

Однак існує й загроза зменшення кількості первинних профспілкових організацій, а відповідно, й профспілкового членства, в силу тих чи інших причин. Адже будь-яке укрупнення тягне за собою зменшення чогось, наприклад шкіл, дитячих садочків, закладів охорони здоров'я, відділень зв'язку, інших споріднених установ та організацій, а відповідно, їхніх первинок. Можлива й руйнація профспілкової структури, адже відбуватиметься розподіл майна, штатів, поділ первинних профспілкових організацій. Як ніколи гостро постане питання соціального захисту рядового члена профспілки. Тому в цей період профспілкові комітети місцевих рівнів мають підвищувати ефективність захисту соціально-економічних та трудових прав працюючих та налагодити ефективний соціальний діалог з місцевими органами влади, проводити роз'яснювальну роботу на місцях щодо децентралізації, шукати нові методи для роботи в нових умовах. Цілком розумною і правильною є політика укладання договорів про співпрацю між профоб'єднаннями та об'єднаннями територіальних громад, адже, за великим рахунком, вони спільно спрямовують свої зусилля на вирішення соціально-економічних проблем об'єднаної територіальної громади і захист прав та інтересів її членів, використовуючи основні принципи соціального діалогу [8, с. 13].

Таким чином, на підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки. По-перше, існує нагальна потреба внесення змін до чинного законодавства України, що регулюватимуть відносини профспілок та територіальних громад. По-друге, враховуючи, що децентралізація влади безпосередньо впливає на діяльність організацій профспілок і з метою недопущення порушення їх прав і гарантій, слід вважати одним з головних завдань в умовах реформування місцевого самоврядування збереження галузевого принципу побудови профспілок, що діють в об'єднаній територіальній громаді. По-третє, з метою налагодження тісної співпраці профспілок та об'єднаних територіальних громад

---

існує необхідність створити певний представницький орган для вирішення питань соціально-економічного характеру та забезпечити можливість висувати його представників на місцевих виборах до складу об'єднаних територіальних громад.

*Література:*

1. *Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України № 1045-XIV від 15 вересня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.*
2. *Про соціальний діалог в Україні: Закон України № 2862-VI від 23 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.*
3. *Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 5 лютого 2015 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.*
4. *Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс] / Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>*
5. *Децентралізація і профспілки: від розмаїття поглядів до конструктиву // Профспілкові вісті. – № 38. – 21 вересня 2017. – С. 13.*
6. *Роль та завдання профспілок у процесі децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Режим доступу до ресурсу: [http://www.psv.org.ua/arts/Vnutrisne\\_jitia/view-3774.html](http://www.psv.org.ua/arts/Vnutrisne_jitia/view-3774.html)*
7. *Побережна Т. Мотивація профспілкового активу в умовах реформ // Профспілкові вісті. = № 41. – 12 жовтня 2017. – С. 13.*
8. *Сизюк О. Формування громад та роль профспілок // Профспілкові вісті. = № 13. – 30 березня 2017. – С. 13.*

**Квітка С.А.**

**професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, кандидат філософських наук, доцент**

## **Розвиток партнерських відносин між муніципальною владою та бізнесом в контексті муніципальної реформи в Україні**

Увага до системи взаємовідносин між публічною владою та бізнесом обумовлена перетворенням останнього у дієвого політичного актора, який суттєво впливає на розвиток держави та суспільства. З початком реальної муніципальної реформи і суттєвої зміни ролі органів місцевого самоврядування - зокрема

зростання частини місцевих бюджетів у загальному бюджеті країни - бізнес активно почав проникнення в органи публічної влади на місцевому рівні і став, поряд з місцевими осередками політичних партій, впливовим актором місцевого політичного життя.

Результати останніх місцевих виборів свідчать про те, що суттєво зростає частка депутатів та голів, які є представниками бізнесу. Особливо це помітно у великих містах. За результатами місцевих виборів 2015 року представництво бізнесу у депутатському корпусі Харківської міської ради склало понад 50% [1]. У Дніпровській міській раді серед депутатів представники бізнесу, в тому числі фізичні особи підприємці, складають 48% [2]. Не секрет, що і міські голови цих, та багатьох інших міст, тісно пов'язані з великими бізнес-корпораціями.

Як відмічає В. Наконечний «протягом останніх років на міських виборах певним чином втратив свою силу адміністративний ресурс, який є традиційним при проведенні виборів у більшості пострадянських країн, і навпаки, посилились фінансово-промислові та бізнес-комерційні ресурси. Як правило, фінансово-промисловий ресурс завжди широко представлений на виборах, а бізнес-комерційний є порівняно новим у виборчому процесі. Його поява пов'язана з приватизацією і підвищенням в останні роки економіко-політичної ролі приватного сектора» [3, С.324].

Слід також відмітити, зміна ролі бізнесу як на загальнонаціональному рівні так і на рівні місцевому та регіональному, набула особливої актуальності із активізацією участі України у глобалізаційних процесах та посиленню ролі транснаціональних економічних гравців в українській економіці. Вплив світової спільноти на процес демократичних перетворень в Україні з одного боку та розширення участі транснаціонального бізнесу в економіці та фінансах з іншого поставили перед владою завдання вироблення та проведення адекватної економічної політики і насамперед визначення більш адекватних правил гри на соціально-економічному полі країни. Це, зокрема, стало додатковим фактором реального впровадження у Україні муніципальної реформи на основі принципу субсидиарності, про який мова іде останні 20 років [4].

Глибокий аналіз взаємодії влади та бізнесу, особливо на муніципальному рівні, в Україні тільки починається, теоретико-методологічні підходи до цього питання, які вже напрацьовані у світі і, насамперед, у Європі, можуть стати основою для подальших досліджень українських особливостей цього феномену. Маємо на увазі неокорпоративістську концепцію, як найбільш природну, на наш погляд, для України.

Як відомо, на відміну від передових капіталістичних країн, в посткомуністичних країнах участь бізнесу в політичному процесі представляє особливу проблему. Формування підприємницьких структур, після 70-и років централізованої «соціалістичної» економіки, йшло і йде особливим шляхом. За роки,



---

що минули з початку системних перетворень в Україні у 1991 році, виріс своєрідний політико-економічний симбіоз, який поєднав спадщину комуністичного господарювання з найсучаснішими формами капіталістичного менеджменту, державного втручання з некерованим вільним ринком. У результаті, часто важко розділити владну діяльність з діяльністю бізнесових структур, ніж підприємницьку практику олігархічних кланів від практик середнього та малого бізнесу. Вони існують ніби то у різних часових вимірах, які, до речі, визначає саме публічна влада і муніципальна не в меншій мірі ніж державна. На місцевому рівні така ситуація вимагає розробки і реалізації комплексу заходів щодо впорядкування та гармонізації системи відносин органів місцевого самоврядування з бізнесом задля безпеки людського життя та громадських устоїв.

Невідривно пов'язаною з цим завданням і однією з найбільш актуальних для України, є проблема формування громадянського суспільства як єдиного дієвого механізму запобігання політичних і соціально-економічних конфліктів. Муніципальна реформа в цьому сенсі знаходиться на острії процесу формування громадянського суспільства в Україні. Тут немає перебільшення. Громадянське суспільство являє собою структуровану частину соціуму, яка, будучи тісно пов'язана із приватною власністю, іманентно містить в собі здатність генерувати як свою власну багатомірність так і ефективні способи подолання природних для вільного демократичного суспільства деструкцій функціонування.

Налагодження партнерських відносин, конструктивного діалогу між бізнесом і владою, муніципальною в тому числі, за допомогою розвитку інституційних механізмів громадянського суспільства – це умова підвищення капіталізації українського бізнесу, самоорганізації і консолідації ділової спільноти, що дозволить йому відстоювати не тільки свої економічні, але і політичні цілі. Соціальна орієнтація та організаційна культура конкуренції, а не конфронтація поступово мають стати ідейною основою самоорганізації ділового співтовариства і взаєморозуміння з владою.

З початком муніципальної реформи активізувався процес становлення функціональної системи представництва українського бізнесу, укріпленню партнерства влади та бізнесу. Вже помітні тенденції що ведуть, хоча і повільно, посилити прозорість, відкритість бізнесу перед суспільством, і сприяють збільшенню швидкості легітимації бізнесу та підвищенню в цілому інвестиційної привабливості регіонів та територій України.

Український капіталізм викликав і ще викликає чимало запитань щодо свого походження, функціонування, механізмів зв'язків з владою. Між тим найбільший інтерес викликає питання про життєздатність створеної моделі капіталізму з огляду на виклики глобалізації. Сьогодні вже очевидно, що Україна не відірвана від світової економіки, однак вона з нею поки мало переплетена. У той же час можливості інтеграції існують і починають розширюватися. Але

треба враховувати, що аттрактори національного розвитку в сучасному глобалізованому світі лежать не всередині національної економіки, а винесені далеко за її межі, і тому стратегія розвитку будь якої країни, що трансформується, має полягати в тому, щоб сформувати таку систему, яка дозволяла б вчасно перебудовуватися і збалансовано розвиватися у відповідності із світовими тенденціями нової постінформаційної/посткомп'ютерної епохи. Одним з таких векторів руху як раз і є децентралізація влади та муніципальна реформа, підвищення гнучкості регіональних економічних комплексів та створення умов розвитку малого і середнього бізнесу. Саме останні є підґрунтям створення національного громадянського суспільства як частини глобального.

У зв'язку з реалізацією муніципальної реформи, нам ще належить зрозуміти особливості нової етапу розвитку країни, але одна з тенденцій вже зрозуміла – це необхідність формування сукупності нових партнерських відносин та інститутів, які б функціонували незалежно від економічної і політичної влади і були б здатні впливати на них. Україна, як й інші країни що трансформуються, потребує гарантій того, щоб спроба удосконалити публічне управління не відбувалася без дискусій і порозуміння в усіх соціальних і політичних формах. Ця проблема тісно пов'язана новітніми механізмами самоорганізації суспільства, які засновані на неформальних структурах, процесах, мережах, які стирають межі між приватним і публічним. При цьому не може бути проігнорованим той факт, що соціальне управління є колективною дією, спрямованою на просування колективних цілей. Тож налаштування цих механізмів за межами публічного управління та структур великого бізнесу повинно дати доступ до політики більш широким групам інтересів, які потенційно несуть в собі демократичний потенціал і найбільш яскраво проявляють себе не рівні міст, сіл та селищ. Вважаємо, що публічне управління як країною, так і муніципальними утвореннями, має розглядатися не як джерело, а як наслідок процесу залучення громадянського суспільства до будівництва більш широкої демократії та укріплення місцевого самоврядування.

#### *Література.*

- 1. Новий склад Харківської міської ради - Режим доступу: <http://www.mediaport.ua/novyy-sostav-harkovskogo-gorsoveta-v-licah>*
- 2. Депутати Дніпровської міської ради. - Режим доступу: <https://dniprorada.gov.ua/uk/persons/category/deputati-miskoi-radi>*
- 3. Наконечний В. В. Управлінська еліта великого міста (на прикладі депутатського корпусу Харківської міської ради) / В. В. Наконечний. // Теорія та практика державного управління. - 2012. - № 2. - С. 319 - 326.*
- 4. Кравченко В.В. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні / В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. - 2014. - №11-12. - С. 13 - 21.*

---

*Янчук Артем Олександрович,  
заступник директора Інституту законодавства  
Верховної Ради України, доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник*

## **Децентралізація і реформування системи охорони здоров'я: до постановки питання**

Після подій, що отримали назву «Революція гідності» одним з головних напрямів діяльності держави було проголошено децентралізацію - тобто передачу повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

У документах стратегічного характеру зазначається, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1].

На сьогоднішній день попередньо схвалений проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 01.07.2015 року [2].

Децентралізація явище складне і багатогранне, що має багато проявів у різноманітних сферах. Одним із напрямків, що може дати поштовх розвитку процесу децентралізації, може стати медична реформа. Зокрема, створюються госпітальні округи, що передбачено відповідною Постановою Кабінету Міністрів України [3] та Примірним Положенням про госпітальні округи [4]. Створення госпітальних округів передбачає спеціальні вимоги до зон обслуговування: 1) прибуття до багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування не повинно перевищувати 60 хвилин; 2) така зона обслуговування повинна бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 кілометрів за умови наявності доріг з твердим покриттям. Зазначене, в свою чергу, вимагає створення відповідної інфраструктури, системи громадського транспорту та наявності доріг високої якості, що може і повинно бути реалізовано в рамках реформи децентралізації, надання територіальним громадам додаткових повноважень, створення спроможних об'єднаних територіальних громад.

Крім того, запровадження цієї системи передбачає створення госпітальних рад, членами яких є представники міст обласного значення, районів, ОТГ, делеговані для роботи у складі госпітальної ради рішенням відповідних місцевих рад. Завданням саме цих рад стане координація дій, розробка пропозицій та рекомендацій щодо реалізації на рівні госпітального округу державної політики

у сфері охорони здоров'я, а також щодо організації та фінансування медичної допомоги в госпітальному окрузі.

З огляду на те, що членами госпітальної ради є представники органів місцевого самоврядування – це створює відповідні передумови для реалізації спроби можливими органами місцевого самоврядування своїх повноважень через забезпечення належних умов для надання громадянам вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги належної якості.

Окрему увагу хотілося б звернути на низку концепцій, які були схвалені Кабінетом Міністрів у 2016 році, як то Концепція розвитку системи громадського здоров'я [5], Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я [6], Концепція реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів.

Безумовно, вказані концепції визначають напрямок реформування саме системи охорони здоров'я, однак впливають і на розвиток, удосконалення інших, суміжних сфер. Зокрема, передбачається створення регіональних центрів громадського здоров'я (комунальні заклади, установи, підприємства), розширення можливосте й задоволення консолідованих потреб регіональних замовників в частині публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів щодо їх звернення до закупівельної організації тощо.

Важливою складовою проведення реформи системи охорони здоров'я є ухваленій 19.10.2017 року проект закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» [8], а також проголошований у першому читанні того ж дня проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення державних фінансових гарантій надання медичних послуг та лікарських засобів» № 6604 від 21.06.2017 [9].

Важливою складовою розвитку місцевого самоврядування, його підтримки у сільській місцевості є також прийнятий у першому читанні проект Закону «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [10], який визначає правові, організаційні засади і напрями регулювання розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного медичного обслуговування.

Наведене вище дає підстави для висновку про те, що реформування системи охорони здоров'я буде ефективним лише у поєднанні із муніципальною реформою, адже спроможним територіальним громадам, відповідним органам місцевого самоврядування можуть бути надані додаткові повноваження, на них покладатимуться додаткові обов'язки в частині розробки пропозицій та рекомендацій щодо реалізації на рівні госпітального округу державної політики у сфері охорони здоров'я, розробки і впровадження місцевих програм охорони здоров'я, а їх зусилля мають бути направлені на розвиток та збереження мережі існуючих комунальних закладів охорони здоров'я.

*Література:*

1. Абзац третій пункту 5 Стратегії Сталого розвитку «Україна - 2020», схвалена Указом Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

2. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.2015 року (доопрацьований 15.07.2015 року) № 2217а (попередньо схвалений 31.08.2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» від 30 листопада 2016 р. № 932 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF>

4. Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Примірного положення про госпітальний округ» від 20.02.2017 № 165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20170220\\_165.html](http://moz.gov.ua/ua/portal/dn_20170220_165.html)

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я» від 30 листопада 2016 р. № 1002-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249618799>

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» від 30 листопада 2016 р. № 1013-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування механізмів публічних закупівель лікарських засобів та медичних виробів» від 23 серпня 2017 р. № 582-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/582-2017-%D1%80>

8. Проект Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» № 6327 від 10.04.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61566](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566)

9. Проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення державних фінансових гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» № 6604 від 21.06.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62073)

10. Проект Закону «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» № 7117 від 18.09.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62073)

*Сидоренко Ірина Олексіївна,  
доцент кафедри економіки підприємства  
та менеджменту АПСВТ,  
доктор філософії, кандидат економічних наук, доцент*

## **Управління людським капіталом в умовах глобалізації міжнародного бізнесу та євроінтеграції України**

Актуальність проблеми управління людським капіталом в умовах глобалізації економічних процесів та євроінтеграції України займає пріоритетне місце. Ефективна кадрова політика підсилюється умовами інтеграції України у світовий економічний простір, виходу країни на міжнародний ринок і розширення таким чином, кола потенційних конкурентів. Людський капітал у свою чергу є головною передумовою підтримання стійких позицій вітчизняних підприємств будь-якої сфери на внутрішньому та міжнародному ринках.

Будь-яка модель управління країною і підприємством зокрема, базується на відповідній концепції. Кадрова політика держави в цьому випадку, не є винятком, і виступає інструментом досягнення цілей. Політика міжнародного бізнесу у сфері управління людським капіталом багато в чому спирається на універсальний підхід до керування персоналом у розвинутих країнах світу: США, Японія, країн ЄС тощо.

Важливими завданнями держав, що розвиваються, є створення умов для освіти широких верств населення, формування достатньої маси кваліфікованих кадрів, виховання менеджерів, які відповідають вимогам сучасних реалій. Держава повинна докладати чималих зусиль щодо зменшення соціально-економічної нерівності населення й забезпечення соціальної стабільності. Одним з найгостріших питань для урядів країн, що розвиваються, є ступінь відкритості економіки. Глобалізація супроводжується лібералізацією міжнародних економічних відносин й зростаючою тенденцією до відкритості національних ринків. У міру розвитку глобалізації економічних процесів посилюється потреба у спільному міждержавному регулюванні міждержавних зв'язків. Підтвердженням цього є ЄС, НАФТА, інтеграційні союзи, які знаходяться на вищих рівнях інтеграції. Суттєві інтеграційні процеси мають місце в Західній Європі та Північній Америці. Все більше вони розповсюджуються на Азійсько-Тихоокеанський регіон. У більшості регіонів Південної Азії, Латинської Америки, Африки, на Середньому Сході регіональне співробітництво ще не дає суттєвого ефекту.

Економічні відносини часто виявляються першим контактом між країнами і в залежності від їх ефективності, позитивного впливу на соціально-економічну ситуацію, визначають клімат міжнародної довіри. Клімат у міжнародному

менеджменті у свою чергу, на пряму залежить від національних стереотипів і ціннісних орієнтирів, етики бізнесу (чесність, відкритість, дотримання даного слова, здатність ефективно функціонувати на міжнародному ринку у відповідності до вимог чинного законодавства, встановлених правил і традицій).

Зміст людського капіталу залежить від особистого досвіду й оточуючого середовища. Середовище вирізняється складовими і варіюється від окремої людини, підрозділу, підприємства, транснаціональної корпорації, до країн, певних регіонів світу в цілому. Важливою складовою успіху в міжнародній економічній діяльності є розуміння працівниками спільної мети повсякденного економічного знання.

В умовах глобалізації та міжнародної інтеграції виникає проблема централізованого та децентралізованого управління оскільки, регіональні об'єднання розрізняються за глибиною інтеграційної стратегії та інституціональним устроєм, сферами й масштабами діяльності, кількістю держав – членів [1, с. 315]. Проблему централізації і децентралізації можна аналізувати з позицій компанії в цілому або окремої її частини, якщо обмежуватись, наприклад конкретною філією. Рішення прийняті на рівні закордонної філії, вважаються децентралізованими, на вищих рівнях – централізованими. На централізацію і децентралізацію впливають взаємовиключні чинники, тому кадрову політику слід адаптувати до унікальних обставин функціонування підприємства, регіону, країни. Результати аналізу автора щодо особливостей стилів управління в умовах певних культур за окремими країнами світу, представлені в таблиці 1.

Таблиця 1

Характеристика стилів управління в умовах певних культур окремих країн світу	Країни світу
<p>Характеристика стилів управління</p> <p>У міжнародному менеджменті розрізняють: збалансований, логічний, прагматичний, інтуїтивний. Інтуїтивний найбільш поширений, оскільки дозволяє врахувати особливості національних культур.</p> <p>В Україні ціннісна система має індивідуалістсько-конкурентну спрямованість тому, більш поширений стиль управління - авторитарний, інтуїтивний. На даний час Україна знаходиться в стадії реформування владних структур. Пріоритетне значення набуває – децентралізація, передача права прийняття рішень і відповідальності, зверху - до низу.</p>	<p>Україна</p>

Переважно збалансований, логічний, прагматичний – централізоване прийняття рішень у міжнародній діяльності	США
Поєднання всіх наведених стилів на основі консенсусу з попередніми консультаціями, поєднання централізованого і децентралізованого підходів до прийняття рішень	Японія
Більшість організацій є децентралізованими і передають право прийняття рішень вниз – прагматичний, логічний, інтуїтивний	Велика Британія
Поєднання різних підходів, останнім часом спостерігається тенденція централізації	Франція
Поєднання логічного та інтуїтивного. Тенденція децентралізації та участі в управлінні	Скандинавські країни
Збалансований, логічний, прагматичний, повільний і розважливий стиль прийняття рішень	Єгипет
Збалансований, прагматичний, логічний. Топ-менеджери не бажають ризикувати	Індія

В ринкових умовах господарювання жодна система управління не може ефективно існувати за відсутності мотивації та стимулювання праці, оскільки саме мотивація спонукає працівника і колектив загалом до досягнення особистих і колективних цілей. Мотивація є вирішальним причинним наслідком результативності діяльності людей. Мотивування має стратегічне значення, оскільки людський капітал – передумова розвитку підприємств, галузі, регіону, країни тому, одним з головних стратегічних завдань розвитку економіки України як на національному так і міждержавному рівнях є пошук ефективних засобів управління працею, що у свою чергу забезпечують активізацію людського ресурсу [3, с. 281]. Крім того, слід зазначити, що розробка довгострокових програм (гармонізація нетарифних обмежень, торгівля послугами, інвестиційна лібералізація, формування загального інвестиційного режиму, спільна конкурентна політика країн світу) неможлива без чіткого усвідомлення проблем і переваг наслідків глобалізації та євроінтеграції (табл.2).

Таблиця 2

Глобалізація		Інтеграція	
Позитивні риси	Негативні риси	Позитивні риси	Негативні риси



Сплетення і взаємодія економічних, політичних, культурних трансакцій на світовому рівні	Ефект витрат від збільшення масштабів виробництва занадто великих компаній	Доступ на закордонні ринки та отримання регіональних економічних переваг	Кризовий стан економіки
Безпосередні та опосередковані зв'язки між суб'єктами країн світу	Зростання організаційних витрат на функціонування союзів	Доступ до ресурсів та підвищення ефективності за рахунок зниження витрат від спільної діяльності	Тіньовий сектор економіки
Формування єдиної системи міждержавних відносин	Ускладнення процесу управління на основі різних цінностей та сумісності світоглядних установок	Підвищення компетенції від отримання нових знань, умінь та навичок	Корумпованість владних структур
Утворення міжнародних структур	Зростання ризиків та екологічної безпеки	Зміцнення стратегічних позицій за рахунок приросту вартостей (збільшення прибутку)	Перерозподіл ресурсів та виток капіталу у більш розвинені країни світу
Загальносвітовий характер інтеграційних процесів	Наявність латентної економіки	Створення альянсів через володіння акціями	Спосіб життя, сумісність світоглядних установок і цінностей
Узгодження економічної політики	Системний комплексний характер економіки	Удосконалення механізму акумуляції та підвищення ефективності управління персоналом	Висока мобільність значної частини населення

Зближення національних законодавств, норм і стандартів	Ускладнення процесу активізації внутрішніх економічних перетворень	Активізація внутрішніх економічних перетворень	Інтенсивність комунікацій між країнами та непередбачуваність поведінки партнерів
Широкий розвиток міжнародної спеціалізації та кооперації. Розвиток НТП	Виток людського капіталу у розвинені країни світу, які є більш привабливими з точки зору якості життя	Створення сильних економічних інститутів	Реструктуризація економіки може привести до згорання окремих виробництв, зростання безробіття

#### Висновки.

1. Узагальненим показником рівня та якості життя населення країни, що дозволяє порівнювати окремі країни, є індекс людського розвитку (він включає: індекс тривалості життя; охоплення населення освітою та рівень життя). На даний час до розвинених країн світу входять усі країни Західної Європи, США, Канада, Японія, Австралія, Нова Зеландія, Південна Корея, Сінгапур, Гонконг, Тайвань, Ізраїль, Туреччина, Мексика (30країн). На їх долю припадає 58% світового ВВП. Усередині цієї групи виділяють «сімку» з найбільшим ВВП (42% від світового). Найбільш бідними країнами світу є 47 країн, у тому числі – 32 розташовані в Тропічній Африці, 10 – в Азії, 4 – в Океанії, одна в Латинській Америці.

2. Основними моделями управління людським капіталом що використовують американські та японські провідні компанії є: «людський капітал», «ринок праці» та «відданість організації». Різниця між ними полягає у системному підході до навчання персоналу, термінів найму працівників, просуванню по кар'єрних сходах; зовнішніх та внутрішніх стимулах праці, а також індивідуальному або груповому підходах в орієнтації робочих завдань. У США відзначається непропорційна увага до техніки і технології на шкоду людському фактору, у той час як японська управлінська практика відрізняється тим, що враховує соціально-культурні фактори та зорієнтована на людину.

3. Етика бізнесу є найважливішим аспектом для всіх країн без виключення, а особливо для тих, які проводять реформаторські заходи щодо зміни економічної, політичної, правової систем управління. Адже поведінка у сфері бізнесу впливає не тільки на взаємовідносини між країнами, а й на добробут та рівень життя суспільства.

---

*Література:*

1. Липов В.В. *Міжнародна економіка: світова економіка та міжнародні економічні відносини*. – К: «Видавничий дім «Професіонал», 2008. 368 с.
2. Михайлова Л.І., Юрченко О.Ю., Данько Ю.І., Михайлов А.М. *Міжнародний менеджмент*. – Київ: Центр учбової літератури, 2007. 200 с.
3. Сидоренко І.О. *Людський капітал і мотивація в туризмі // Зб. тез доповідей між нар. наук. - практ. конф. – Тернопіль, ТНТУ, 2015. С. 280-283*

**Єрошенко Катерина М.**  
**аспірантка АПСВТ,**  
**Семигіна Тетяна Валеріївна**  
**проректор з наукової роботи АПСВТ, доктор політ.наук**

## **Інформаційно-просвітницька діяльність громадських радників у контексті процесів децентралізації в Україні**

Вступ. Одним з пріоритетних векторів розвитку громад в умовах муніципальної реформи є децентралізація. Процеси децентралізації, різні її аспекти перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних (О.Батанов, І.Дробуш, В.Кравченко, О.Сидорчук та ін.) і зарубіжних науковців (Д.Ансьє та ін.). Учені відзначають, що децентралізація полягає у делегуванні функцій прийняття рішення тим органам на локальному рівні, що формуються шляхом голосування громади, такі органи не підпорядковуються центральним органам влади [1, с. 52]. Основні причини здійснення децентралізації: потреби в прозорості діяльності влади, мобілізації ресурсів громади, спрощення процесів підзвітності та контролю за цільовим розподілом ресурсів [2, с. 462-463; 3, с. 17-18]. У дослідженнях основний фокус зроблено на кроках, які відбуваються на рівні рішень щодо децентралізації, а не та тому, яким чином ці процеси сприймаються у громадах і яким чином населення отримує інформацію щодо політико-правових змін.

Мета та методологія роботи. Ця наукова розвідка визначає інформаційні складові процесу децентралізації в Україні і представляє досвід упровадження у територіальних громадах України інституту громадських радників (параюристів). Робота побудована на вторинному аналізі даних соціологічних досліджень, вивченні документів, що стосуються діяльності параюристів в інших країнах та рефлексії щодо розвитку мережі громадських радників в Україні.

Основні результати. Обізнаність громад стосовно ідей децентралізації. В Україні активно відбуваються процеси фінансової, адміністративної децентралізації, посилюються можливості контролю влади на місцевому рівні. Аналіз результатів опитувань, проведених в протязі останніх кількох років, засвідчує, що громади часто не готові до того, щоб використати нові можливості

повною мірою, на локальному рівні виникає низка проблем: використання інфраструктури об'єднаних територіальних громад, діяльність органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі, надання адміністративних послуг, розподіл функцій та повноважень між місцевими радами об'єднаних територіальних громад та районними адміністраціями й районними радами районів, на території яких створені об'єднані територіальні громади [4, с.4]. Окрім того, наявні недоліки в комунікації на місцях: у громад немає об'єктивних даних щодо процесу децентралізації, а відповідно, люди не сприймають зміни.

Дослідження «Децентралізація: результати, виклики та перспективи» [5, с. 11] виявило, що станом на кінець 2016 р. третина українців нічого не знає про децентралізацію: 12% населення добре обізнані, а переважна більшість (54%) – лише щось чули про реформу. Окрім того, 12% добре обізнані про процес об'єднання громад, лише 46% щось про це чули. Водночас, дослідження виявило досить сильний опір реформі: лише 30% населення її підтримують, 28% - виступають активно проти. Таке ставлення зумовлене переважно низькою поінформованістю громадян, що, у свою чергу, може бути спричиненим недостатньо ефективними способами поширення інформації про хід реформ та їх здобутки.

Науковці вважають, що основним джерелом інформації стосовно реформ слугує телебачення, тоді як місцеві та національні радіостанції, газети та сайти в Інтернеті використовують недостатньо [6, с. 176]. Зазвичай, медійники відштовхуються від проблемних питань, від тих страхів та міфів, які цікавлять громаду, але не завжди мають під собою реальне підґрунтя. Окрім того, нечасто в ЗМІ подають багатовимірний аналіз, найчастіше йдеться про неглибоке/однобічне висвітлення теми.

На сайтах органів місцевого самоврядування зазвичай є найбільш повна інформація в доступному форматі: потрібне питання можна знайти через форму пошуку. Однак, лише 64,7% населення України мають вільний доступ з дому до інтернет-ресурсів, у селах цей показник доступу до мережі Інтернет становить 27%, а в містах з кількістю населення до 100 тисяч – 29% [7, с. 4, 7]. Таким чином, виходить, що залишається неохопленою досить велика частина населення (більше 70% в селах), що великою мірою корелює з попередніми цифрами, які говорять нам про обізнаність українців щодо реформи.

Наразі зараз відсутні достеменні дані досліджень щодо охоплення публікаціями громадських організацій, що пов'язано зі складністю моніторингу публікацій, каналів їхнього поширення. Окрім того, відсутня система оцінки якості таких публікацій.

Громадські радники як джерело інформування в громаді. Досвід інших країн свідчить, що для вдосконалення комунікації між представниками владних структур та громадою працюють посередники, яким довіряють представники громади, та які є обізнаними, серед іншого, про структуру й форми діяльності органів місцевого самоврядування.

---

Громадські радники – активні люди в громаді, які добре обізнані щодо ресурсів, особливостей громади, працюють, виходячи з потреб громади; щоб бути включеним до мережі громадських радників, необхідно пройти відповідне навчання [8, с.44]. У міжнародній практиці громадські радники (параюристи) в громадах можуть виконувати ряд функцій: надають первинні правові консультації, мають контакти соціальних служб та надавачів правової допомоги і можуть перенаправити людину до потрібного спеціаліста, можуть ідентифікувати проблему, з якою до них звернулися, займаються адвокаційною та просвітницькою діяльністю [9; 10].

В Україні мережа таких радників зараз проходить етап становлення, хоча ідея, покладена в основу діяльності цієї мережі, розвивається з 2016 р. Такі радники працюють у віддалених від обласних центрів селах та невеликих містах, декілька – у містах районного значення. Громадські радники в Україні проходять специфічне навчання, побудоване на синтезі тем, включених до навчальних програм параюристів за кордоном, наповнення – відповідає викликам, проблемам, реформам, які відбуваються в Україні. Серед тем, які опановують громадські радники: «Самоорганізація в громаді», «Комунікація та адвокація в громаді», «Безпека в громаді», «Формування бюджету в умовах децентралізації», «Базові правові питання» тощо. Відтак громадський радник стане тим посередником між владою та громадою, хто допоможе мешканцям села чи маленького міста розібратися в наслідках для громади, які виникають унаслідок процесів децентралізації. Зокрема, особливо корисним громаді може бути громадський радник в питаннях встановлення механізмів контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг.

Висновки. Територіальні громади в Україні часто не готові до того, щоб використати сповна можливості децентралізації. Населення громад має недостатній рівень обізнаності щодо процесів децентралізації, у той час як українські ЗМІ не можуть подати належну інформацію. За таких умов важливу роль в інформаційно-просвітницькій роботі можуть відіграти громадські радники (параюристи), активісти у громаді, підготовлені за відповідними програмами.

#### *Література:*

1. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні // *National Law Journal: Theory and Practice*. 2014. № 3(7). С. 50 – 56.
2. Семигіна Т. В. Децентралізація і політика охорони здоров'я // *Гілея*. 2014. Вип. 84. С. 461-465.
3. Хорват Т. М. Децентрализация: эксперименты и реформы. – *Будapest: OSI/LGI*, 2000. 126 с.
4. Інструменти розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації влади / За заг. ред. Олуйко В. М. – Київ: Ваіте, 2017. 432 с.

5. Сидорчук О. Децентралізація: результати, виклики та перспективи. – Київ, 2016. 32 с.
6. Слабкий Г.О., Яценко Ю.Б., Яценко Л.В. та ін. Комунікації у процесі впровадження та супроводу реформування // Україна. Рідорів'я нації. 2012. № 3 (23). С. 176-181.
7. *Internet audience in Ukraine: Factum Group Research, 2017. URL: <https://www.slideshare.net/WatcherUA/internet-audience-in-ukraine-1q-2017> (дата звернення: 01.11.2017).*
8. Єрошенко К. М. Параяурідична практика: чого може навчитися з міжнародного досвіду українська соціальна робота? // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2017. №2. С. 38- 47.
9. Dugard J., Drage K. *To Whom Do The People Take Their Issues? The Contribution of Community-Based Paralegals to Access to Justice in South Africa* // *Legal Vice Presidency The World Bank. 2013. URL: <https://namati.org/resources/towhom-do-the-people-take-their-issues-the-contribution-of-community-based-paralegals-to-access-to-justicein-south-africa/> (дата звернення: 23.06.2017).*
10. Maru V. *Between Law and Society: Paralegals and the Provision of Justice Services in Sierra Leone and Worldwide* // *Open Society Institute. 2010. URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/between-lawand-society-20100310.pdf> (дата звернення: 23.06.2017).*

**Хмеловський Владислав Григорович,  
Експерт ГО «Громадська рада самоврядування»**

## **«Реалізація права територіальної громади м. Києва на місцеве самоврядування»**

### **Проблеми**

Констатуємо ситуацію в м. Києві: місцеве самоврядування (далі - МС) є правом територіальної громади (далі – ТГ) і здійснюється як безпосередньо, так і через органи МС – це право фактично не реалізується – первинним суб'єктом місцевого самоврядування є ТГ [2, ст.6, п.1], але, під поняттям «територіальна громада» виступає місцева рада, яка узурпує владу на місцевому рівні.

Тому фундаментальними проблемами територіальної громади м. Києва є:

- здійснення місцевого самоврядування лише на рівні Київської міської ради, її виконавчого органу та Київського міського голови, ТГ, по суті, носить другорядний, у порівнянні з іншими суб'єктами міської влади характер, що суперечить Конституції України та усім міжнародним стандартам місцевого самоврядування;
- функціонування МС у ТГ та її структурних складових – територіальних

мікроколективів жителів районів у місті, мікрорайонів, кварталів тощо не забезпечує середовища, необхідного для всебічного розвитку киян, їх самоорганізації та самодіяльності на основі принципів субсидіарності та децентралізації.

Ці проблеми зазначені в проекті Концепції нового Статуту ТГ м. Києва (далі – Концепція) [1, п.2] і потребують розв’язання шляхом всебічного обговорення з членами ТГ і реалізації пілотних проектів.

Але, замість широкого залучення членів ТГ і ЗМІ для роботи над проектом Концепції, депутатські комісії Київради розглянули і схвалили безальтернативний варіант Концепції.

### **Завдання**

Реформування централізованої системи муніципального управління

Відомі фахівці з питань МС Батанов О., Кравченко В., Приходько Х. стверджують: «Територіальна громада має самоорганізувати себе, як юридична особа, розробити і закріпити права та обов’язки членів громади, принципи та форми самоуправління на рівні Статуту ТГ» [1, розділи VIII, X].

Потрібен Статут, «який сприяє процесу формування територіальної громади м. Києва, тобто муніципальної спільноти киян (а не просто математичної сукупності, як це є сьогодні), об’єднаних необхідністю вирішення спільних питань» [1, розділи VIII,].

У п. 35 Європейської хартії міст II (2008 р.) є відповідь на це питання: «на внутрішніх комунальних територіях (квартал, мікрорайон, район) повинні бути виборні зібрання, бюджет і повноваження».[3, п.35 ] Таким чином, територіальна громада м. Києва має складатися з мікрогромад: будинків, мікрорайонів (до 20-30тис. жителів), районів.

## **Сприяння розвитку громадянського суспільства**

**Система місцевогосамоврядування, яка має бути відповідно до ст.ст. 5, 7, 140, 143 КонституціїУкраїни, Європейської хартії міст II (2008 р.).**

### **1.МЕТА І ЗАВДАННЯ**

**МЕТА:** створення правової соціальної держави, реалізація Конституції і законів України.

**ЗАВДАННЯ:** 1. Сприяння розвитку громадянського суспільства;

2.Здійснення МС безпосередньо територіальною громадою;

3. Розвиток муніципального середовища.

У муніципальному середовищі народжуються солідарність і колективна свідомість.

У результаті– здійснюється МС і формується громадянське суспільство.

## **2.ЗДІЙСНЕННЯ МС БЕЗПОСЕРЕДНЬО ТГ (ст. 140, 143 КУ)**

Відповідно до Європейської хартії міст II (2008 р.): «на внутрішніх комунальних територіях (квартал, округ, район) повинні бути виборні зібрання, бюджет і повноваження» (п. 35 Хартії міст II).

**ГРОМАДА БУДИНКУ**



**ГРОМАДА МІКРОРАЙОНУ** (≤ 20-30 тис. жителів)

Основа МС територіальної громади: повноваження визначаються Статутом, фінансування повноважень- бюджет територіальної громади.



**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА РАЙОНУ**



**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА МІСТА**

Затверджує план соціально – економічного та культурного розвитку, бюджет, управляє майном(ст. 143 КУ).

## **3. ЗДІЙСНЕННЯ МС ЧЕРЕЗ ОРГАНИ МС (ст. 140 КУ)**

**МІСЬКА РАДА**



**ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН МІСЬКОЇ РАДИ**

### **Висновок**

Формування територіальної громади має відбуватися шляхом реалізації пілотних проектів відповідно до програми, затвердженої Київською міською радою.

Основою МС в місті має стати мікрогромада мікрорайону, яка бере на себе повноваження і має ресурс для їх виконання в бюджеті міста.

Питання розвитку громадянського суспільства в Україні-це питання формування ТГ

1. Уряд України проводить імітацію реформи МС.

Успіх так званої «реформи» визначається кількістю об'єднаних територіальних громад сільської місцевості, а це, впершу чергу, об'єднання комуналь-



---

ного майна, а не реформа МС. В той же час 30 млн. членів територіальних громад міст України залишаються поза «реформою».

Наслідки імітації реформи безповоротні - відбирають час, ресурси і шанси розвитку суспільства.

2. Виконання ст.ст. 5, 140, 143 Конституції України [4, ст.ст.5, 140, 143]. – шляхом реалізації пілотних проектів і внесення змін до Статутів територіальних громад.

Існуюча модель місцевого самоврядування, в якій територіальна громада виконує роль декорації, а функції громади покладені на органи місцевого самоврядування та депутатів від партій – потребує негайного відтворення у відповідність до ст.ст. 140, 143 Конституції України і п. 35 Європейської хартії міст II: «на внутрішніх комунальних територіях (будинки, мікрорайон, район) повинні бути виборні зібрання, бюджет і повноваження». Міські ради мають затвердити Програми реалізації пілотних проектів.

3. Національна стратегія «Сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки» повинна працювати, і не бути приводом для витрачання грошей чиновниками держадміністрацій. Громадянське суспільство є соціальною базою місцевого самоврядування. А територіальна громада є умовою для створення і розвитку громадянського суспільства.

Пропонуємо Координаційній раді при Президентові України внести відповідні зміни у Національну стратегію «Сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки», а також у регіональні цільові Програми місцевих держадміністрацій з метою реалізації пілотних проектів щодо здійснення місцевого самоврядування безпосередньо територіальною громадою і, одночасно, створення умов для розбудови громадянського суспільства.

4.Зміна законодавства про вибори депутатів місцевих рад.

Партійна система виборів депутатів місцевих рад не виправдала себе – законодавство про вибори депутатів місцевих рад потребує змін. Партійна система в місцевих радах не дає можливості розвиватися місцевому самоврядуванню. Члени громади повинні самі визначатися з кандидатами у депутати і обирати їх.

#### *Література:*

1. *Проект Концепції нової редакції Статуту територіальної громади міста Києва* (<http://kievcity.gov.ua/content/kyiv-new-statut.html>);

2.**ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»** (<http://zakon.kadrovik01.com.ua/regulations/8186/8190/460661/>);

3.**ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСТ II** (<http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf>);

4. **КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ** (<http://www.president.gov.ua/documents/constitution/>);

**Всеукраїнська науково-практична конференція**

**МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА  
В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ:  
ПОЗИЦІЯ ВЛАДИ, НАУКОВЦІВ,  
ПРОФСПЛОК ТА ГРОМАДСЬКОСТІ**

**Збірник тез доповідей**

Автори: Кравченко В.В., Баймуратов М.О., Батанов О.В., Журавель Я.В.

Виготовлено ТОВ «Ок-поліграф».  
Київ, вул. І. Дяченка, 20, тел.: 0992268655

Підписано до друку з оригінал-макету 16.11.17 р.  
Формат 64х90/16 Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний.  
Наклад 100 прим.