

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І МАРКЕТИНГУ
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри,
д.н.держ.упр., проф.
_____ А.М. Пугач
« _____ » грудня 2020 р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

на тему: «НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ»

Здобувач

Цибулько О.О.

**Науковий керівник,
к.н. з держ. упр.**

Мареніченко В.В.

Дніпро – 2020

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**Факультет** менеджменту і маркетингу**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування**Спеціальність** 281 «Публічне управління та адміністрування»**Освітня-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Освітній ступінь:** «Магістр»**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Зав. кафедри _____

«___» _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ**на дипломну дипломну роботу студенту****ЦИБУЛЬКО ЮРІО ОЛЕКСАНДРОВИЧУ**

1. Тема роботи «Нормативно-правове регулювання діяльності органів публічної влади»,

керівник роботи Мареніченко Валерій Валентинович, к.н. з держ. упр., затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «___» _____ 20__ р. № ____.

2. Строк подання студентом роботи – «___» грудня 20__ року.

3. Вихідні дані до роботи: _____

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт		
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи		
3	Аналіз виробничо-економічної діяльності підприємства та написання аналітичного розділу роботи		
4	Розрахунок та написання проектного розділу		
5	Написання висновків та пропозицій		
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи		

Студент _____
 (підпис) (прізвище та ініціали)

Керівник роботи _____
 (підпис) (прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Тема: «Нормативно-правове регулювання діяльності органів публічної влади»

Дипломна робота: складається зі вступу, 3 розділів, списку використаних джерел із 64 найменувань. Основний зміст роботи викладено на 88 сторінках, робота містить 2 таблиці.

Об'єкт дослідження: суспільні відносини, що виникають в процесі управління органами місцевої публічної влади.

Метою дослідження є виявлення та наукове обґрунтування нормативно-правового регулювання органів публічної місцевої влади.

Методи дослідження. Для досягнення цієї мети були використані сучасні методи дослідження, а саме: на основі методу системного аналізу, теоретичного узагальнення нормативно-правових актів місцевих органів державної влади, наукових концепцій, розробок та пропозицій кращих вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячених цій галузі. місцеве та регіональне управління, місцеві органи влади. Для вирішення деяких завдань також використовувались наступні методи: стосовно проблем, методи порівняльного, комплексного та систематичного аналізу економічних та управлінських явищ та процесів, що реалізуються в країні.

Наукова інновація дослідження полягає в тому, що було поглиблено вивчено правові норми місцевих муніципальних органів влади в Україні.

Розкрито сутність регулювання місцевих органів державної влади, визначено територіальну організацію підрозділів, нормативні основи місцевого самоврядування в Україні, характеристики правових основ територіальної організації місцевого самоврядування в умов децентралізації, висвітлює основні проблеми територіальної організації влади та визначає ефективні засоби для підвищення кваліфікації місцевих органів державної влади.

Апробція результатів роботи на підприємстві. Результати дослідження було апроовано в діяльності Виконавчого комітету Вакулівської сільської ради.

КЛЮЧОВІ СЛОВА

Публічна влада, місцева публічна влада, положення, статут, місцеве управління, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, орган місцевого самоврядування, місцевий орган державної влади, нормативно-правовий акт, нормативно-правове регулювання, регламент.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Публичная власть, местная публичная власть, положение, устав, местное управление, административно-территориальное устройство, местное самоуправление, орган местного самоуправления, местный орган государственной власти, нормативно-правовой акт, нормативно-правовое регулирование, регламент.

KEYWORDS

Public authority, local public authority, local government, administrative-territorial system, local self-government, local self-government body, local public authority, normative legal act, normative legal regulation, regulations, statutes, regulations.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1	
СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Публічної влада в Україні.....	8
1.2. Органи місцевого самоврядування – як суб’єкти правових відносин.....	10
1.3. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	16
Висновки до розділу 1.....	24
РОЗДІЛ 2	
РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА НОРМАТИВНО ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	25
2.1. Децентралізація публічної влади. Успіхи та виклики реформи.....	25
2.2. Конфлікти центральної та місцевої публічної влади. Загрози та виклики для держави.....	29
Висновки до розділу 2.....	36
РОЗДІЛ 3	
НОРМАТИВНО ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	38
3.1. Розвиток правових засад системи місцевого самоврядування.....	38
3.2. Акти місцевої публічної влади.....	40
3.3. Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.....	50
3.4. Проблема повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування.....	59
3.5. Партисипативна демократія. Роль громадськості у прийнятті управлінських рішень органів публічної місцевої влади.....	64
Висновки до розділу 3.....	74
ВИСНОВКИ.....	77
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	81

ВСТУП

Вступ України до європейського політичного, правового, економічного та інформаційного простору є необхідною передумовою інтеграції України до Європейського Союзу.

Лише за умови широкомасштабного реформування правової системи в Україні, зокрема оновленням вітчизняної адміністративно правової доктрини, можлива інтеграція у європейський правовий простір.

Ефективність реформи системи права в Україні, більшою мірою залежить від імплементації європейських правових цінностей, що вже напрацьовані європейською спільнотою.

За умови реформування, зокрема реформи децентралізації, відбувається зміна та покращення адміністративної державної системи, та проводиться низка трансформаційних заходів у сфері адміністрування. Позитивні зміни можливі лише за умови розуміння інноваційних підходів Євросоюзу.

Всі країни претенденти, на членство у Європейському Союзі, куди і прямує Україна, що закріплено у статті 85 Конституції України[1], повинні в обов'язковому порядку дотримуватися певних вимог:

- перебудова адміністративної структури країни-претендента;
- приведення діяльності органів публічної влади, в тому числі і місцевої, у відповідність до норм та стандартів європейської спільноти.

Як показує практика – демократизація часто веде до децентралізації, оскільки з'являється суспільний попит на перерозподіл між центральною, субрегіональною та місцевою владою. При цьому – акцент ставиться саме на місцеву владу, відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

У 2014-2015 рр. Українські реформатори розпочали низку паралельних та далекосяжних змін, головним чином спрямованих на вдосконалення багаторівневого управління, сприяння субнаціональній демократії та сприяння місцевому економічному розвитку у всіх регіонах. Загальний план децентралізації влади мав на меті зміцнення органів місцевого самоврядування та місцевих громад, а також модифікацію адміністративно-територіальної статуту з метою підвищення рівня надання освітніх, медичних, соціальних, адміністративних та інших послуг. в різних державних відомствах та установах.

Муніципальна реформа є однією з найважливіших складових інституційних реформ, що формують систему, внаслідок чого місцеве самоврядування набуває можливості стати справді важливою базою соціально-економічного розвитку країни.

Використання потенціалу саморозвитку муніципалітетів збільшить економічну активність населення та місцевих органів влади з метою більш повного залучення до економічного обігу наявних ресурсів та можливості наповнення місцевих бюджетів шляхом раціоналізації виробнича та соціальна структура ґрунтів. Крім того, кожна людина, компанія, установа функціонує не лише у промисловості, а й у територіальному просторі - місто, село, селище, область. Тому необхідно терміново створити ефективну нормативно-правову базу для органів державної влади, включаючи місцеві органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, яка допоможе координувати територіальні, галузеві та економічні інтереси, регіональний та інтегрований розвиток усіх територій.

РОЗДІЛ 1

СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.

1.1. Публічна влада в Україні

Конституція України у ст. 1 визначає Україну як «суверенну, незалежну, демократичну, соціально-правову державу» [1]. Таким чином, Україна також визнає верховенство права та верховенство Основного Закону, за умови того, що Конституція України є основою формування правової системи нашої держави та її національного законодавства. Окрім того, Основний закон визначає загальні принципи конституційного ладу України, включаючи принципи місцевої публічної влади [2].

Конституція України містить два основні правила щодо влади, народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади та місцевого самоврядування (частина 1 статті 5). Державна влада в Україні здійснюється на основі її поділу між законодавчою, виконавчою та судовою (частина 1 статті 6) [1].

Слід зазначити, що якщо влада всіх державних органів спрямована на захист національних інтересів, влада конкретного місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої громади, в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Що стосується принципу поділу влади, він заснований на діяльності всієї системи центральних органів і, звичайно, впливає на роботу відомчих та місцевих органів, які йому підпорядковані.

З цього можна зробити висновок, що місцеві органи державної влади та органи державної влади мають одне джерело - волю людей, і різниця полягає лише в тій сфері, на яку вона поширюється.

Законодавча влада - це найвища гілка влади в Україні, яку здійснює вищий представницький орган - Верховна Рада України. Виконавча влада – представлена Кабінетом Міністрів України та системою органів виконавчої влади.

Судова влада здійснюється Конституційним Судом України та системою судів загальної юрисдикції.

Конституція України у ч. 1 ст. 140 зазначається, що місцеве самоврядування - це право територіальної громади - жителів села або добровільного об'єднання жителів багатьох сіл, селищ та міст сільської громади - вирішувати важливі незалежні проблеми місцеві відповідно до Конституції та українських законів. Іншими словами, ми говоримо, що територіальна громада має повноваження самостійно вирішувати проблеми місцевого значення.

Територіальна громада може здійснювати цю владу безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Основна відмінність цієї державної влади полягає в тому, що вона зосереджується на конкретному об'єкті - питаннях місцевого значення, на аспектах життя, які забезпечують процвітання, життя та функціонування регіону.

Крім того, при закладенні основ конституційного ладу України в 1990-х роках Л. М. Кравчук наголошував що органи місцевого самоврядування мають власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. До цих місцевих справ держава не втручається і вони вирішуються органами самоврядування самостійно. В питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави [4].

Модель місцевого самоврядування, закріплена в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., підкреслює, що місцеве самоврядування є однією з основ демократичної системи і що місцеві органи влади є найбільш ефективними та найближчими. громадянина. У хартії вказано на необхідність конституційної та законодавчої бази місцевих органів влади, встановлення принципи закріплення компетенції місцевих органів влади, важливість збереження та захисту територіальних меж місцевої влади, забезпечити їхню автономію щодо адміністративних структур [5].

1.2. Органи місцевого самоврядування – як суб'єкти правових відносин

Місцеві органи влади як державні утворення відрізняються від органів державної влади за об'єктом, функціями, характером їх діяльності, порядком утворення окремих органів та їх відносинами, складом державних службовців та порядком їх заміщення, формами та методами здійснення своїх повноважень, що свідчать, з одного боку, про незалежність місцевих органів влади в механізмі державного управління, а з іншого - про їх особливий адміністративно-правовий статус.

Юридична наука ще не виробила єдиного підходу до понять «правовий статус», «адміністративний статус», які часто використовуються як в нормативній, так і в науковій літературі, переважно правової. Використання вченими для характеристики тих же явищ, що і категорій правового статусу, адміністративного статусу, правового статусу обумовлено перш за все тим, що в словниках статус визначається положенням або положенням.

Самоврядування як визначення державної влади і окреме явище державного управління було притаманне людському суспільству в різні епохи. Більшість вітчизняних науковців позначили, і це закріплено в словниках іншомовних слів, що грецьке слово *demokratia* взагалі розуміють в суспільстві - як поєднання *demos* (народ) і *kratos* (влада) [9].

Розуміння самоврядування - як форми демократії - зазвичай, охоплює існуючі потреби суспільства на різних етапах його сталого розвитку і залишається сьогодні перш за все важливою частиною політичної системи держави. Місцеве самоврядування сьогодні функціонує як територіальна самоорганізація громадян та громадянських суспільств для самостійного прийняття рішень безпосередньо або через обрані органи, усі питання, що стосуються управління та життя, і означає «право та спроможність місцевих органів влади в рамках закону здійснювати регулювання та управління знач-

ною частиною справ держави на власний ризик та в інтересах місцевого населення» [10].

Конституцією України у ст. 140 місцеве самоврядування визначено як право «територіальної громади – жителів села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1]. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» права територіальної громади зафіксоване як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади», а у вирішенні питань місцевого значення чітко окреслена «відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [3].

Місцеве самоврядування як складне і різноманітне явище :

- лежить в основі конституційного ладу і є одним з найважливіших принципів функціонування та організації влади в державі, є незамінним елементом демократичного суспільства ·

- та форма демократії, яка забезпечує, відповідно до ст.5 Конституції України, здійснення влади народом безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому місцеві органи самоврядування займають особливе місце в політичній системі суспільства і не є частиною державного механізму, що дозволяє розглядати його як окрему форму здійснення влади, що належить народу.

- має право окремої територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції та законів України;

Існують різні тлумачення та визначення місцевого самоврядування. У той же час деякі автори зазначають, що сьогодні безперечно неможливо визначити теоретичні основи місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування поєднує в собі як урядові та громадські елементи, так і органи місцевого самоврядування вирішувати як місцеві справи, так і повноваження, що надаються державними органами влади»[11].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1]. Це визначення не вказує на такий важливий аспект повноважень місцевого самоврядування, як його фактична спроможність керувати місцевими справами.

Частиною 1. ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено нормативне поняття - місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3]. На відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування, це визначення не означає, що місцеве самоврядування відповідає інтересам місцевої громади. Це дає нам підстави вважати, що Верховна Рада України звільнила органи та посадових осіб місцевого самоврядування від обов'язку вести справи, в основному виходячи з інтересів місцевого населення [12].

При визначенні місцевого самоврядування, повинні бути прийняті до уваги спеціальні особливості, природа і форми. Вони включають в себе:

- локальний-просторовова природа публічної влади територіальної громади, яка запроваджується в інтересах територіальної громади і працює тільки в деяких адміністративно-територіальних одиниць, і державна влада поширюється на всю територію держави ·

- спеціальності форми публічної влади, яка не є частиною загального державного механізму і має принципово інший характер порівняно з державною силою. Місцеве самоврядування-це закон, а державна влада характеризується домінування.

- специфіки об'єкта управління, який включає в себе питання місцевого значення і певне коло питань національного значення, влади, боротьби, яка призначається в незалежні місцеві органи влади ·

- особливість місцевої публічної влади, у розрізі територіальних громад.

Специфічність його в тому, що на місцевому рівні можна розглядати трансформація територіальної громади від одного учасника в адміністрацію в основний об'єкт. Управління є цілеспрямованою розумною вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але, в умовах самоврядування, вплив самої системи управління, очевидно, сильніше[9];

- можливість надання органам місцевого самоврядування певних повноважень органів виконавчої влади, а статус їх реалізації контролюється компетентними органами виконавчої влади

- автономія та самостійність місцевого самоврядування, що виявляється у напрямку самостійного вирішення питань місцевого значення в Конституції та законах України, в організаційному та матеріально-економічному відокремленні.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» складовими елементами місцевого самоуправління на місцях є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [3].

Місцеве самоврядування виступає не лише як інститут гілки публічної влади, але також є формою безпосереднього залучення населення територіальної громади до вирішення місцевих економічних проблем. У цьому відношенні індекс зростання місцевого самоврядування становить:

- прозорість та прозорість діяльності та намірів щодо прийняття рішень місцевими органами та працівниками;

- доступність місцевих органів влади для прямих дзвінків громадян, державних органів та ефективність та дієвість механізму зворотного зв'язку;

- стійкість до корупції у діяльності та управлінських рішеннях місцевих органів влади.

Реальне становище місцевого самоврядування в Україні не є задовільним для більшості вищезазначених показників, а отже, місцеве самоврядування в нашій країні як інститут публічної влади та як форма безпосереднього залучення населення до вирішення місцевих проблем не є соціально ефективним [12].

Неефективність механізму місцевого самоврядування є дуже серйозною проблемою розвитку України як держави. Однак цю проблему не можна вирішити лише «технократичним» підходом, шляхом простого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях, чітким визначенням та визначенням на кожному рівні джерел доходів місцевих бюджетів (якщо і це розмежування є необхідною умовою подальшого розвитку місцевого самоврядування).

Підвищення ефективності місцевого самоврядування значною мірою залежить від вдосконалення управління та його територіальної організації. Це вимагає чітко визначеної та стабільної територіальної бази місцевого самоврядування, створення стійких місцевих бюджетів територіальних колективів, які запропонують громадянам високу якість життя, надання соціальних послуг шляхом повного використання місцевих бюджетних ресурсів, участі від громадськості до місцевих питань.

Тому розробка чіткого механізму національної моделі місцевого самоврядування для формування економічно та соціально ефективних територіальних громад є важливою для оптимізації процесу просторової організації місцевого самоврядування та розкриття його реального потенціалу. територіальний розподіл влади, форми її організації, регіональні відмінності в системах організації влади, переселення людей, взаємозв'язок суспільства і природи, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики уряду. У вужчому розумінні воно включає такі категорії, як адміністративно-

територіальний устрій держави, регіональне управління справами та ресурсами держави, ефективне формування організаційних структур та територіальне управління державою, визначення територіальних об'єктів управління. Територіальна організація влади - це система просторових форм її організації, яка забезпечує розвиток і функціонування держави [12].

Територіальна організація влади як науково доведена ідентифікація взаємопов'язаних просторових поєднань систем та форм організації влади, базується на правовій та законодавчій основі та політичній моделі суспільства. Представниками суб'єктів територіальної організації влади є в даному випадку: територіальна громада, область, периферія, населені пункти тощо.

Таким чином, у загальній структурі держави є три рівні територіальної організації влади, а саме:

1. Макрорівень - територія країни;
2. Мезорівень - територіальна організація влади регіонів (район, область).
3. Малий рівень - просторова організація місцевого самоврядування (села, селища, міста).

У територіальній організації суспільства та його владі використовуються три типи структур: складові, просторові та функціонально-управлінські.

Структура компонентів територіальної організації суспільства та влади має досить складну внутрішню структуру у вигляді компонентів (елементів) соціально-економічних політичних систем різних класів. Найважливішими є ґрунт, природно-ресурсний потенціал територіальної громади, населення та трудові ресурси, виробництво, існуюча інфраструктура, політичні та організаційні системи тощо.

Просторова (територіальна) структура територіальної організації суспільства та влади відображає склад, пропорцію та взаємне становище різних

територіальних поєднань державних структур влади та визначає регіональні міжрегіональні та внутрішні відносини між ними на певний рівень. Основними елементами просторової (територіальної) структури суспільства в даному випадку є місцеві органи влади, регіони, регіони, населені пункти тощо. [13].

Кожна адміністративно-територіальна одиниця поділу має свій спеціальний орган, повноваження якого делегуються та поширюються лише на територію цієї одиниці. Без системи повноважень та органів, які їх застосовують, розмежування адміністративно-територіальних поділів не мало б сенсу. На території області, в її центрі, знаходиться відповідний адміністративний орган, але сам центр територіальної громади, як і кожна одиниця, має свій адміністративний орган. Тому на території центру адміністративної одиниці діють два адміністративні органи, які різняться територіальною сферою своїх повноважень. Перший - адміністративний орган всієї області, а другий - його спеціальний відділ, який має окремий статус - центр. Серед цих органів, які знаходяться в одному місці, є відносини приналежності: адміністративний орган області вищий за адміністративний орган центру.

1.3. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні

Прийняття української Конституції у 1996 р. Ознаменувало початок нового етапу в розвитку суспільства та поставило завдання побудови демократичної, суверенної та правової держави. Конституція України створила правові умови для створення в Україні місцевого самоврядування, виклала загальні принципи конституційної моделі регіональної організації місцевого самоврядування та визначила концептуальні орієнтації місцевого самоврядування. Конституція України визначає концептуальні принципи

компетенції муніципальних рад, сіл та селищ, і відповідно місцеве самоврядування в Україні забезпечується регіональною громадою [16].

Таким чином, місцеве самоврядування було створено як один з найважливіших конституційних інститутів в Україні. Водночас Основний Закон залишив поле для розвитку інституту місцевого самоврядування, оскільки він був масштабованим, а з розвитком держави розвиватиметься орган місцевого самоврядування. Український закон про місцеве самоврядування в Україні апріорі не вирішив усіх проблем місцевого самоврядування. Отже, пункт 1 "Прикінцевих та перехідних положень" закону передбачає, що його положення складають основу для інших законодавчих актів. Іншими словами, юридична підтримка місцевого самоврядування, одного з елементів державно-правової реформи в Україні, є одним з основних аспектів муніципальної реформи. Муніципальна реформа передбачає запровадження системи заходів, які можна розділити на чотири розділи [16].

Перша частина заходів пов'язана зі створенням стабільної правової бази для місцевого самоврядування.

другий - шляхом встановлення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування;

третя - надання інформаційної, науково-методичної та організаційної підтримки місцевого самоврядування;

четверте - шляхом створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування.

У цьому блоці питань необхідно розглянути питання гармонізації українського законодавства з міжнародним правом, визначеним у таких документах, як Європейська хартія місцевого самоврядування та Декларація. Універсальне місцеве самоврядування, Міська хартія, Європейська хартія місцевих та регіональних влад. тощо Особливо це стосується Європейської хартії стандартів місцевого самоврядування, наприклад, після затвердження

відповідно до ст. Верховною Радою України. Стаття 9 Конституції України стала невід'ємною частиною національного законодавства України. У цьому контексті необхідно дотримуватися положень Статуту чинного законодавства України[10].

Насправді із сотень законів та державних нормативних актів до дванадцяти законів широко використовуються в діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих рад. Юридична сфера функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні складається з різних рівнів регуляторних дій, які можна розділити на конкретні групи:

Загальне законодавство визначає статус органів місцевого самоврядування та місцевих радників та порядок їх діяльності.

1. Конституція України - закладає конституційні основи місцевого самоврядування [1].

2. Закони, що регулюють принципи місцевого самоврядування, повноваження органів та органів влади: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про органи самоорганізації населення»».

3. Закони, що визначають процес формування органів місцевого самоврядування та вибори керівників громад: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»; «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми».

4. Формування ресурсів місцевого самоврядування, процес складання бюджету, визначення податків і зборів тощо. Основні закони: «Бюджетний кодекс». «Податковий кодекс України», «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

5. Галузеві нормативні акти, що визначають становище та роль органів місцевого самоврядування та посадових осіб у певних галузях правовідносин: «Земельний кодекс»; «Водний кодекс»; «Про основи містобудування»; «Про регулювання містобудівної діяльності»;

6. Перелік регуляторних актів Ради Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, виданих відповідно до законів України, та порядку імплементації окремих положень цих законів (перелік законів, що визначають підходи до регулювання тендерів на закупівлі, органів виконавчої влади, виплат грантів тощо).

7. Нормативні дії місцевої ради, що визначають характеристики місцевого самоврядування (місцеві статuti) та правила і процедури місцевого самоврядування (положення про ради та виконавчі комітети, положення про комісії ради, тощо) у певній громаді [16].

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., містить конституційні гарантії місцевого самоврядування та окреслює основні правові принципи його функціонування.

Місцевому самоврядуванню присвячені різні конституційні норми та деякі інші відповідні закони, які складають основу українського закону "Про місцеве самоврядування в Україні". Статтею 7 Конституції України визначено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування»[1].

Це правило можна зрозуміти таким чином, що в Україні такий орган державної влади, як місцеве самоврядування, не може бути скасований, за винятком змін до цієї статті Конституції. І ця стаття в частині I «Загальні засади» відповідно до статті 156 Конституції може бути змінена лише за результатом Всеукраїнського референдуму. З цього виходить, що невелика за розміром стаття 7, є найбільшим і найважливішим гарантом українського місцевого самоврядування.

Важливою для розуміння природи місцевого самоврядування як окремої частини державної влади стаття 5 Конституції України говорить, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування [1].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є одним із найбільших і найважливіших «конституційних» законів, тобто законів, прийняття яких впливає безпосередньо із змісту української Конституції. Цей закон є

статутом або основним законом для всієї системи місцевого самоврядування. Закон дуже великий і складний з точки зору правового регулювання. Включає набір норм - принципів, матеріального права та процесуального права.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради [10].

Концептуальні принципи побудови та функціонування системи місцевого самоврядування визначені та викладені в міжнародних документах, до яких Україна приєдналася. «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» та «Європейська хартія про місцеве самоврядування». Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розробила Всесвітня асоціація місцевого самоврядування. Ця асоціація називається «Інтегральна спілка місцевих рад».

Всесвітня декларація місцевого самоврядування була прийнята на 27-й Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23-26 вересня 1985 р. [10]. Європейська хартія місцевого самоврядування була розроблена Радою Європи 15 жовтня 1985 р, і згодом була відкрита для підписання державами-учасницями. Україна підписала Європейську харту в Страсбурзі 6 листопада 1996 р. та ратифікувала Законом України 15 липня 1997 році. Преамбула Всесвітньої декларації головним чином документує доцільність створення системи місцевого самоврядування. Вона заявляє, що місцева влада є найближчим рівнем управління для громадян. Підкреслюється, що на місцевому рівні краще створити умови для побудови такої гармонійної громади (тобто територіальних груп людей), до якої громадяни відчували б свою належність та відповідальність. Ми сподіваємось, що Декларація стане взірцем для всіх націй.

У всесвітній декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування насамперед має бути визнане принципом у Конституції країни або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1). Ця ж ідея представлена і в Європейській хартії відповідно до статті 2, принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни, а по можливості - у її конституції. Декларація узагальнює поняття місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, згідно з Декларацією, є правом та обов'язком місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення (стаття 2). Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, це належний та реальний потенціал місцевих органів влади регулювати та керувати значною частиною державних справ, діючи відповідно до закону, на власний ризик та в інтересах місцевих громадян (Стаття 3).

Досліджувані документи послідовно підтверджують основний принцип місцевого самоврядування - це незалежність та самостійність органів та інших організаційних форм місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень, визначених законом (Європейська хартія - стаття 5; Всесвітня декларація - стаття 4) [10].

Європейська хартія місцевого самоврядування сьогодні є офіційною складовою українського законодавства і має впроваджуватися безпосередньо в реальному житті. Насправді ситуація тут не така оптимістична з кількох причин: По-перше, визначення місцевого самоврядування Конституцією України та законом України «Місцеве самоврядування в Україні» та Хартією дещо відрізняються. По-друге, з ратифікацією Хартії український парламент не визначив її поширення чи нерозширення на місцеві органи влади, такі як регіональні та регіональні ради. Таке визначення призводить до постійних дискусій щодо невідповідності нашої реальності Хартії, оскільки обласні ради та районні ради не мають своїх виконавчих органів, що передбачено частиною 2 статті 3 Хартії. В Європі таких питань не виникає, оскільки регіон та, частково,

регіональні рівні належать до регіонального управління, на який ця Хартія не поширюється. Натомість в Україні, як на місцевому, так і на регіональному рівнях, ради називають «органами місцевого самоврядування». Однак основні принципи Хартії слід враховувати як на національному, так і на місцевому рівнях при розробці нових законів або прийнятті рішень органами місцевого самоврядування [16].

Після прийняття Конституції соціально-політична, економічна та правова ситуація в Україні суттєво змінилася. Сучасна система місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-економічна основа перестали відповідати сучасним вимогам. Потрібні серйозні реформи та зміни, в тому числі їх узгодження з Європейською Хартією місцевого самоврядування. Перш за все, потрібно ефективно та швидко вирішення правової та інституційної проблеми.

Для вирішення проблем на рівні місцевої влади необхідно об'єднати зусилля громад та їх територій, а також необхідність фінансової підтримки з боку держави. З цією метою Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України прийняло рішення щодо перших двох обговорених у парламенті законопроектів про право територіальних громад на об'єднання та про співпрацю громад, оскільки, незважаючи на те, що українська Конституція дає селянам право добровільно об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного положення на законодавчому рівні не регламентований [17].

1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив «Концепцію реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні». Метою концепції є визначення керівних принципів, механізмів та умов для формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення та підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання державних послуг високоякісні та доступні за ціною, вста-

новлення прямої демократії, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життя. узгодження інтересів держави та місцевих органів влади [18].

Метою Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” є створення правових умов та можливостей для посилення гарантії місцевого самоврядування. сприяти створенню сільських місцевих органів влади; створити дієві ради та їх виконавчі органи, головним завданням яких має бути покращення потреб громадян, забезпечення необхідної якості спеціальних послуг; забезпечити сталий розвиток відповідних територій, ефективно використовувати бюджетні кошти [17].

Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громада» розроблений з використанням найкращого європейського досвіду. Визначає організаційно-правові принципи співпраці територіальних колективів, принципи, форми, механізми цієї співпраці, стимулювання, фінансування та контроль, причини та особливості припинення співпраці, оскільки українське законодавство Структура лише забезпечує загальні рамки міжмуніципальної співпраці, дозволяє місцевим органам влади збирати кошти для вирішення загальних проблем, але не містить правових норм, що дозволяють таку співпрацю [19].

Крім того, динамічний розвиток місцевого самоврядування може бути забезпечений лише шляхом вдосконалення відповідної нормативної бази, яка повинна регулювати організацію та діяльність місцевого самоврядування та її здійснення. Автономія, як і незалежність, не може бути запроваджена декретами, декретами чи законами. З метою підвищення ефективності впливу на стан соціально-економічного розвитку та виходу країни з кризи шляхом адміністративної реформи створюється нова сучасна система державного управління. Одним з найважливіших завдань цієї реформи є формування сучасної системи місцевого самоврядування на місцевому рівні. Зрештою, рівень життя населення в кінцевому рахунку залежить від рівня роботи компетентних органів та органів влади. Тому основною діяльністю органів місцевого самоврядування є задово-

лення економічних, політичних та соціальних потреб людини, створення умов для гармонійного поєднання інтересів людини та суспільства.

Висновки до розділу 1

Узагальнено сучасні напрацювання вітчизняних науковців щодо системи публічних органів в Україні.

Проаналізовано теоретичні основи побудови органів місцевої публічної влади, та її конституційно-правове регулювання.

Незважаючи на те, що зазначена проблематика перебуває в полі зору багатьох учених і фахівців та відзначається суттєвою теоретичною розробленістю, далі тривають дискусії щодо змісту поняття «публічна влада», актуальним залишається комплексне дослідження теоретичних і практичних засад модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України в умовах децентралізації, а саме: управлінська діяльність органів місцевого самоврядування в об'єднаній територіальній громаді,

Проаналізовано нормативно-правове забезпечення організації публічної влади в адміністративно-територальній одиниці в умовах децентралізації.

РОЗДІЛ 2

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА

НОРМАТИВНО ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ

ВЛАДИ

2.1. Децентралізація публічної влади. Успіхи та виклики реформи

Відповідно, до інформації, що зазначається на офіційному Веб порталі «Децентралізація» про результати першого етапу децентралізації в Україні 2014-2019 рр. зазначають наступне:

Політика місцевого самоврядування в Україні базується на інтересах жителів територіальних громад та передбачає децентралізацію влади - тобто передачу багатьох повноважень, ресурсів та відповідальності від виконавчої влади місцевим органам влади. Ця політика базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращих світових стандартах зв'язків з громадськістю у цій галузі.

Законодавча основа радикальної зміни системи управління та її територіальної основи на всіх рівнях почала формуватися в 2014 році.

У квітні 2014 року уряд затвердив основну концепцію - концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього було затверджено План дій щодо його реалізації, який започаткував реформу.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану дій спочатку потрібно було внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформулювати низку нових законів.

Зміни до Конституції стосувались передусім організації виконавчих органів обласних та обласних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в контрольні та наглядові органи з метою чіткого визначення адміністративно-територіальної одиниці - громади .

Зусиллями вітчизняних експертів, професіоналів, науковців та експертів було розроблено та внесено на широке громадське обговорення проект змін до Конституції. Запропоновані зміни були підтримані громадськістю та схвалені Венеціанською комісією.

На жаль, політичні умови не дозволили Верховній Раді України затвердити зміни до Конституції про децентралізацію, подані Президентом України.

Тому у 2014 р. уряд розпочав реформу чинної Конституції. Протягом цього періоду основний пакет нових законодавчих актів уже сформульований і діє, і реалізуються пріоритетні законодавчі ініціативи. Йдеться про:

Закони про внесення змін до бюджету та податкового кодексу України. Завдяки цим змінам відбулася економічна децентралізація: місцеві бюджети збільшились на 206,4 млрд грн: з 68,6 млрд грн у 2014 році до 275 млрд грн у 2019 році.

Закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" зміг сформувати дієздатний базовий рівень місцевого самоврядування. У 2015-2019 роках в Україні добровільно було створено 982 Об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ входило близько 4500 колишніх місцевих рад. В ОТГ проживає 11 мільйонів людей. Такі темпи міжмуніципальної інтеграції міжнародні експерти називають дуже високими.

Закон також запровадив до ОТГ інститут старост, які представляють інтереси сільських жителів у раді громади. У селах ОТГ вже є 3 207 старост та виконуючих обов'язки старост.

У 2018 році об'єднані громади отримали близько 1,5 мільйона гектарів сільськогосподарських угідь за межами населених пунктів.

Закон "Про співробітництво територіальних громад" встановив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізації та переробка відходів, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року вже реалізовано 530 угод про співпрацю, та 1188 громад використовували цей механізм.

Закон "Про засади державної регіональної політики". Державна підтримка та розвитку інфраструктури та регіонального розвитку за час реформи зросла в 41,5 рази: з 0,5 млрд. у 2014 р. до 20,75 млрд. грн. у 2019 р. Завдяки цій підтримці в регіонах та громадах у 2015-2019 рр. було реалізовано понад 12 000 проектів різного масштабу.

Пакет законів про розширення відповідальності органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг. Він дозволив органам місцевого самоврядування наділити відповідний рівень повноважень щодо надання основних адміністративних послуг: реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, реєстрація державних юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, права власності, земельні питання тощо.

Нова законодавча база суттєво посилила стимули для міжмуніципального об'єднання в країні, створила відповідні правові умови та механізми формування компетентних територіальних громад сіл, міст та міст, які об'єднують зусилля для вирішення нагальних проблем. Також вже продемонстровано нову модель фінансової підтримки місцевих бюджетів, яка отримала певну автономію та незалежність від центрального бюджету [20].

Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетів, який сприятиме розвитку місцевого самоврядування та економічному розвитку країни в цілому. 2020 рік став ключовим роком у формуванні ключового рівня місцевого самоврядування: більшість існуючих невеликих місцевих рад об'єднуються, переймуть більшість повноважень, будуть правильно використовувати ресурси та відповідатимуть за свої дії чи бездіяльність перед народом та державою. Це забезпечить надійну основу для наступних кроків у реформі місцевого самоврядування, а також для прискорення реформ у сферах охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших.

12 червня 2020 року уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Згідно з розпорядженнями Ради мініст-

рів, після місцевих виборів в Україні діятиме 1469 територіальних громад, які охоплюватимуть всю територію країни.

Що стосується подальшого розвитку законодавчої бази в 2020 році, також необхідно прийняти низку важливих законів:

- На засади адміністративно-територіального устрою України. Відповідно до чинної Конституції, вона визначає принципи, на яких повинен базуватися адміністративно-територіальний устрій України, типи населених пунктів, система адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо адміністративно-територіального устрою, формування, ліквідація, створення та зміна меж адміністративних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Про службу в органах місцевого самоврядування (нова версія). Забезпечення рівного доступу до послуг в органах місцевого самоврядування, підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування, мотивація місцевих чиновників розвивати громади та власний розвиток.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- Про місцевий референдум.

- Оновити закони про місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації тощо.

Отже, після чергових місцевих виборів восени 2020 року на новій територіальній основі регіонів та громад, повноваження між рівнями управління слід диференціювати на основі принципу субсидіарності. Мешканці громади повинні мати механізми та інструменти.

Жителі громади повинні бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеве самоврядування та участі у прийнятті рішень.

У 2021 р. очікуються зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого сприяння реформі та її завершення [20].

2.2. Конфлікти центральної та місцевої публічної влади. Загрози та виклики для держави

Проблеми, з якими стикається Україна у 2014 році, значною мірою пов'язані з тим, що за роки незалежності країна не змогла сформувати сильну місцеву владу, яка б ефективно вирішувала питання місцевого значення, покращуючи таким чином умови життя українців та звільнення центральної влади. чим не властиві їм функції.

Хоча про необхідність реформи місцевого самоврядування тривалий час обговорювались на всіх рівнях, досі зусилля щодо її реалізації не мали успіху. Сьогодні децентралізація - це не лише прагнення вдосконалити державне управління, а необхідна умова подолання політичної кризи в Україні. Знаючи про це, Уряд України своєю постановою від 1 квітня 2014 р. № 333-р затвердив третю ідею реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [18].

Першим нормативно-правовим актом, що стосується реформи місцевої влади, стала концепція регіональної державної політики, прийнята указом Президента України від 25 травня 2001 р. 341/2001 [21]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р концепція реформи місцевого управління відповідно до європейських стандартів була прийнята (затверджена), але була скасована без обґрунтування в 2012 році.

Принципи місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України (1996р.), Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована Парламентом України у 1997 р.), Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997), "Про службу в органах місцевого самоврядування" "(2001)," Про статус депутатів місцевих рад "(2002) та деякі інші закони та документи. Загалом питання, які сьогодні належать до компетенції місцевої влади регулюється приблизно 700 та понад 3000 нормативно-правовими актами, деякі з яких містять суперечливі норми як всередині цих правових актів, так і між са-

ними актами. Зрозуміло, що конституційна реформа вимагає змін у деяких з цих документів, що з часом вимагатиме додаткових зусиль та адаптації до нових умов, які слід використовувати для вирішення існуючих конфліктів (найпростішим є кодування). Роботою має бути розробка муніципального кодексу.

Згідно з останньою ідеєю реформування місцевого самоврядування, на першому підготовчому етапі 2014 року внесення змін до Конституції України розглядається як пріоритетне питання щодо формування виконавчих органів регіональних та обласних рад та розподілу відповідальності між ними. У той же час для відповідних змін для встановлення міцної конституційно-правової основи для ефективного функціонування місцевого самоврядування необхідно вирішити та узгодити між собою певні методологічні завдання, а отже, щоб чітко визначити:

- основні концепції, приклади та теорії місцевого самоврядування, які послужать основою для вибору та правової інтеграції його моделі реалізації в Україні;
- питання місцевого самоврядування (органи державної влади, організації тощо), функції та завдання, що мають бути реалізовані;
- скільки ресурсів потрібно для здійснення реформи та повноцінного виконання певних функцій місцевого самоврядування;
- територіальну основу ефективної місцевої адміністрації з пов'язаною з нею системою органів, зокрема щодо спроможності виконувати завдання;
- система принципів і методів здійснення місцевого самоврядування, їх співвіднесення з принципами і методами державного управління.

Для вирішення проблем концептуального та категоричного забезпечення та вибору базового прикладу та теорії місцевого самоврядування, спочатку слід звернутися до документів, що визначають принципи місцевого самоврядування в Україні, та з'ясувати, наскільки їх положення узгоджені та у яких підходи відповідають (табл. 2.1 2.2.)

Таблиця 2.1.

Порівняльний аналіз змісту поняття місцевого самоврядування

Параметри для аналізу	Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3 Концепція місцевого самоврядування)	Конституція України (ст. 140)	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2. Поняття місцевого самоврядування)
Структурні складові поняття "місцеве самоврядування"	Місцеве самоврядування означає	Місцеве самоврядування є	Місцеве самоврядування в Україні – це
	право	правом	гарантоване державою право
	і спроможність	-	та реальна здатність
	місцевих властей	– територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста	територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду, жителів кількох сіл, селища, міста
	здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого самоврядування	самостійно вирішувати питання місцевого значення	самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення
	в межах закону	в межах Конституції і законів України	в межах Конституції і законів України
Основний суб’єкт	Органи влади	Територіальна громада	Територіальна громада
Домінуюча теорія відповідно до сутності поняття	Державницька	Громадівська	Державницька

Як видно з табл. 2.1, Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України “Про місцеве самоврядування України” базуються переважно на державницькій теорії, а Конституція України, про що свідчить детальний аналіз її положень, регулює питання місцевого самоврядування виходячи з концептуальних положень як з державницької, так і громадівської теорії та теорії дуалізму [22]. Відповідно до громадівської теорії виписані, наприклад, такі положення Конституції України: органи місцевого самоврядування не

включені до системи органів державної влади (ст. 5, 19, 38, 47, 55, 56, 71); місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою (ст. 7); місцеве самоврядування гарантується державою (ст. 7); основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальні громади (ч. 1 ст. 140); служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст. 38); місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140).

Наведені положення про відображення державницької теорії в Конституції України:

– носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5);

– народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5);

– від імені українського народу право власності (на землю та інші природні ресурси)

здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13);

– органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачено Конституцією та законами України (ст. 19);

– громадяни України мають право на участь в управлінні державними справами, право обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

– кожному гарантується право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55)[1].

В сучасних політичних та соціальних умовах України теорія держави видається більш доречною. Оскільки конституційно визначена концепція місцевого самоврядування не посиляється на здатність суб'єктів реалізовувати це право (табл. 2.1), на практиці воно не підтримується відповідними повноваженнями та ресурсами. Більше того, хоча територіальна громада визнана в Україні головним суб'єктом місцевого самоврядування, вона не є юридичною особою і, отже, не несе юридичної відповідальності. Таким чином, у правовому полі дуже важливо усунути термінологічні суперечності щодо таких ключових категорій, як місцеве самоврядування, питання місцевого значення, реальна спроможність місцевої влади, мешканці та інші. Наприклад, термін «резиденти» стосується лише громадян України, які мають право голосувати та бути обраними (активне та пасивне голосування) в органах місцевого самоврядування або які мають право розпочинати, брати участь у місцевих референдумах або брати в них участь. почати створювати самоорганізовані органи. Однак існує помилкова думка щодо громадян України, які проживають на її території, оскільки Конституція України визнає рівність громадян, іноземців та осіб без громадянства.

У свою чергу, вирішуючи парадигму, яка послужить основою для правових, структурних та організаційних характеристик місцевого самоврядування в Україні, слід звернути увагу на такі ключові завдання цієї установи, як: надання якісних комунальних послуг. координація діяльності організацій територіального розвитку; заплутаність, міжмуніципальна та міжрегіональна взаємодія; здійснення делегованих функцій держави; стимулювання розвитку місцевої влади тощо. Отже, насправді сьогодні Україні потрібен приклад місцевого самоврядування, який включає елементи багатьох підходів та прикладів, але який повинен відповідати українським характеристикам та чітко визначати важли-

вість, роль та функції місцевої автономії у житті місцевої влади та держави в цілому.

Варто звернути увагу на потребу в узгодженні й інших важливих складових місцевого самоврядування (табл. 2.2).

Таблиця 2.2.

Співвіднесення окремих положень документів щодо місцевого самоврядування

Параметри для аналізу	Європейська хартія місцевого самоврядування	Конституція України	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”
Встановлення меж повноважень	Ч. 2 ст. 4: місцева влада за законом має: право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу	Ст. 19 ... діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України	–
Принцип субсидіарності	Визначений ч. 3 ст. 4	–	–
Питання територіального устрою	Ст. 5 закріплює принципи цілісності території	П. 13 ст. 92 територіальний устрій України визначається виключно законами	–
Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування	Ст. 8: ... може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом	–	Не визначає об’єктів, форм та підстав адміністративного контролю. Ст. 20 містить лише загальні положення

Проблемне поле конституційного та правового забезпечення становлять також інші суперечності. Назвемо серед них лише відсутність конституційного гарантування достатньої для реалізації повноважень економічної основи діяльності визнаних і зареєстрованих державою територіальних громад. За умови вирішення цього завдання багато проблем політичного та господарського змісту не з’явилося б. Потребує усунення і суперечність між нормами Конституції України, Європейської хартії місцевого

самоврядування і Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування на регіональному рівні, адже Конституція України покладає підготовку і виконання обласних та районних бюджетів (п. 4 ст. 119) на місцеві адміністрації, що суперечить принципам місцевого самоврядування.

Отже, важливо зазначити, що майбутні норми про місцеве самоврядування в Конституції України мають бути сформовані так, щоб не стримувати його розвиток, тобто слід визначати лише основні засади здійснення місцевого самоврядування та гарантії його державної підтримки, а детальна регламентація має здійснюватися через відповідні закони.

Формування належного конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування не є лише обов’язком Верховної Ради України, а усіх його суб’єктів та науковців. Хоч, зрозуміло, без політичної волі вищих державних посадових осіб цього неможливо досягти. Але загальна неефективність державного управління, його неспроможність вчасно реагувати на розвиток подій, що призвели до розбалансування системи виконавчої влади в державі, вимагає негайного зміцнення місцевого самоврядування для збереження держави. Тож головним завданням у напрямі конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування є підвищення відповідальності усіх суб’єктів за розвиток місцевого самоврядування, починаючи від кожного члена територіальної громади до Президента України та Верховної Ради України.

За формування належного конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування несе відповідальність не лише Верховна Рада України, а й усіх його суб’єктів та науковців. Хоча, звичайно, цього неможливо досягти без політичної волі вищих органів управління. Але загальна неефективність державного управління, його нездатність своєчасно реагувати на події, що призвели

до дисбалансу виконавчої влади в державі, вимагає негайного посилення місцевого самоврядування для збереження держави. Тому головним завданням у напрямку конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування є підвищення відповідальності всіх суб'єктів за розвиток місцевого самоврядування, від кожного члена територіальної громади до Президента України та Верховної Ради України.

Висновки до розділу 2

Наразі Україна перебуває у доволі складному економічному положенні, що ставить перед нею цілу низку проблем та завдань. Одним із напрямків вирішення цих проблем є децентралізація влади, створення нових органів територіального управління.

Процес децентралізації потребує здійснення цілої низки послідовних дій – але останні аналізи законодавчої та нормативної бази з цього питання свідчать про ряд проблем. Основна причина невдач у цій сфері полягає у відсутності злагодженості під час впровадження реформ. Так, деякі законодавчі акти, що приймалися впродовж останніх років, не можуть бути узгоджені між собою.

За умови децентралізації, представники місцевої публічної влади отримують додаткові повноваження, що передбачають ряд ризиків: центральна влада вже не зможе контролювати органи місцевого самоврядування на належному рівні.

Виділяють такі основні досі невирішені проблеми:

1. Відсутність підтримки політики децентралізації серед населення через відсутність у широких верств знань щодо процесу. Нерідко перешкоджають створенню громад й управлінці через страх втратити робочих місць.

2. Відсутність державного регулювання у питанні розподілу обов'язків між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. У

рамках політики децентралізації уряд повинен чітко визначити повноваження, які виконуватиме райдержадміністрація і райрада.

Проаналізовано процес децентралізації з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації. Виділені такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу: вертикальна, горизонтальна, предметна, територіальна, функціональна.

Зазначено, що однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі, як запоруки її демократизму і забезпечення народовладдя, є нормативне регулювання органів місцевого самоврядування до правової системи держави. Найефективніше розв'язання окреслених проблем розвитку місцевого самоврядування – як однієї із форм публічної влади, може бути здійснене у комплексі – шляхом реформування системи публічної влади, змістом якого має стати подальша децентралізація. При цьому важливе значення має використання позитивного досвіду європейських держав, що вже успішно пройшли шлях децентралізації.

РОЗДІЛ 3

НОРМАТИВНО ПРАВОВЕ РУГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Розвиток правових засад системи місцевого самоврядування

Вдосконалення організації та функціонування місцевої публічної влади в Україні, потребує певного коригування установчих засад, зазначених в Конституції України. Вітчизняна соціально-економічна та суспільно-політична практики, виявляють суперечності та прогалини нормативної моделі. Наслідком чого є неповна реалізація потенціалу місцевого самоврядування, як раціонального засобу участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Першочергово потребує уточнення розуміння територіальної основи місцевого самоврядування. Потрібно залишити в минулому поселенський підхід до визначення територіальної основи місцевої публічної влади, яка базується на припущенні, що потреби локалізованих груп населення, можуть бути задоволені на рівні окремих населених пунктів. Частина 1 ст. 133 Конституції України визначає адміністративно-територіальними одиницями як окремі населені пункти (села, селища, міста), так і їх частини (райони в містах) та території (АР Крим, області, райони). Як результат, отримано надмірну подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на назинному рівні системи управління, та відсутніх чітких меж територіальних громад.

Цю проблему вдалося вирішити лише після запровадження реформи децентралізації у 2014 році, та прийнятий постановою Кабінету Міністрів України новий адміністративно-територіальний устрій України.

У ч. 1 ст. 140 Конституції України зазначено, що територіальною основою самоврядної громади територію міста, селища, села або кількох сіл. Тим

самим громада, що включає кілька сіл, формально має й складатися з кількох самостійних адміністративно-територіальних одиниць. Наявність утворень із різнотипних поселень – міст, селищ та сіл, територіальна основа яких – міські та селищні ради – взагалі не визнається чинною Конституцією України, попри те, що «близько тисячі населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, хоча зберігають за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст» [24].

Видається продуктивним використання пропозицій, сформульованих у 2003-2004 рр., щодо врегулювання суперечності в тексті чинної Конституції України, виклавши ч. 2 ст. 133 в редакції «громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або кількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території»[25].

Уточнення конституційних положень, щодо формування територіальної основи місцевої публічної влади, могли б усунути наявні зараз перешкоди, щодо прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», прийняття якого затягується.

Розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування має супроводжуватися конституційним закріпленням невтручання органів місцевого самоврядування в діяльність держадміністрацій (зокрема вилучення положень ч. 6, 9, 10 ст. 118 у чинній редакції Основного Закону).

Зосередження виконавчих та розпорядчих функцій на місцях у державних адміністраціях, спричиняє до втрати прямої норми – забезпечення представництва держави, та переходить в площину діяльності органів місцевого самоврядування та вирушення місцевих питань. Однак, раціональна системи публічної влади має передбачати розмежування усіх органів виконавчої та влади, та органів місцевого самоврядування.

Гостро стоїть необхідність окреслення засад розмежування компетенції місцевої публічної влади на рівні територіальних громад, районів та областей, задля унеможливлення втручання виконавчих інституцій різного рівня, так і забезпечити відповідальність кожної інституції, за вирішення проблем, віднесених до їх відання. Заміна концептуального розуміння повноважень самоврядування («не як прав і обов'язків», як зазначено чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а винятково як правообов'язків, де немає таких прав, які б не були одночасно обов'язком).

При цьому існують ризики, взяття на себе вирішення питань, не віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування, тому потрібно конституційно встановленою імперативною заборонаю фіксувати відповідне значення. Доцільно відмовитися від формування самоврядних інституцій на всіх рівнях за пропорційною виборчої системою, конституційно встановивши винятково мажоритарний характер обрання депутатів органів самоврядування всіх рівнів. Як показує вітчизняна практика, перенесення в самоврядні інституції змагання партій як суб'єктів політичної волі, може призвести до надмірної політизації цих інституцій та їх самоусуненням від вирішення питань місцевого значення.

Розвиток форм прямої демократії мав би забезпечувати як можливість безпосереднього вирішення певних справ місцевого значення, так і реальний контроль за діяльністю представницьких інституцій. Прийнятними складовими вдосконалення правового регулювання відповідних відносин можуть бути затвердженням законом Примірного статуту територіальної громади та прийняття Закону України «Про регулювання форм місцевої демократії».

3.2. Акти місцевої публічної влади

Завдяки реформі децентралізації та зростаючій ролі місцевої влади у су-

спільному житті частка їхніх нормативних актів збільшується.

Властивості нормативно-правових актів, їх властивості та їх природа вивчаються порівняно широко в юридичній літературі. Однак характер визначення регулювання у сфері місцевого самоврядування залишається актуальним для правової теорії та практики. Зрештою, від цього залежить розвиток правової системи демократичної держави, в якій велике значення має взаємодія та розподіл публічної влади та її функціонування в рамках юрисдикції.

Аналізуючи характер актів місцевих органів влади, слід зазначити, що це поняття є загальним, оскільки воно включає як законодавчі (регулятивні) акти місцевої влади, так і правозастосовчі (нерегулюючі) акти. У юридичній теорії критерій їх поділу є ознакою нормальності, що передбачає їх розмежування відповідно до наявності правових норм, згідно з якими, на думку С.С. Алексєєва, слід розуміти як узаконені правила поведінки загального характеру, тобто такі, що діють безперервно в часі щодо невизначеного кола осіб і застосовуються до необмеженої кількості випадків.

Найчисленнішою групою правових актів місцевих органів державної влади є нормативно-правові акти, що встановлюють обов'язкові правові норми в певній галузі, а також зосередженими на її території органів виконавчої влади, підприємств, об'єднання громадян, організації та установи.

Правове регулювання місцевих органів державної влади зосереджується на сфері місцевого самоврядування, а конкретизація нормативних положень закону фокусується на регулюванні місцевих процедур, на способах досягнення цих специфікацій [27].

За своїм змістом нормативні акти місцевого самоврядування можна розглядати як різновид місцевих актів, їх дія обмежується територією відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що становлять територіальну основу місцевого самоврядування [28].

Загалом нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування характеризуються такими ознаками.

Встановлюють, змінюють або скасують обов'язкові правила поведінки в певній галузі. Так, відповідно до статті 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи й організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Прийнятно з огляду на відповідні питання процедур нормотворчості, що належать до їх компетенції. Відповідно до чинного законодавства, місцеве самоврядування розуміється як систему організації з чітким внутрішнім взаємним підпорядкуванням, яка включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення [1,15]

Але, водночас, кожна адміністративно-територіальна одиниця має свою специфічну систему місцевого самоврядування, яка характеризується як єдністю, так і диференціацією. Найскандальнішою є система міст з поділом регіону, в якій за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до чинного законодавства в містах можуть утворюватися обласні ради, які мають свої власні органи виконавчої влади, обирають голову правління.

Така структура безпосередньо впливає на систему регулювання. Ці акти можна назвати муніципальними, у свою чергу, їх можна видавати з питань місцевого значення - населення (громади) та (або) посадових осіб та органів місцевого самоврядування. [29] Ці нормативно-правові акти включають акти органів місцевого самоврядування (представників та виконавчих органів), рішення, що приймаються на референдумах, зборах, зборах чи інших формах та інші органи, передбачені законодавством місцеві громади.

Він був розроблений і прийнятий в рамках спеціального процесу нормотворчості, що включає розробку, перегляд, обговорення проектів нормативних актів, їх затвердження та офіційне опублікування.

Ухвалюються у формі, визначеній Конституцією і законами для кожного виду нормативно-правового акту. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає такі форми нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Це можуть бути:

- статuti територіальної громади;
- регламент;
- положення;
- розпорядження;
- рішення ради;
- рішення виконавчого комітету.

Ці нормативні акти, є офіційними документом, які повиненні відповідати певним умовам, таким як: наявність структури та певних реквізитів. розробка відбувається з урахуванням нормотворчої техніки, що передбачає використання певної мови регуляторного акта (юридична термінологія), методів та способів подання норм права в статтях регуляторних актів, юридичні функції, замітки тощо.

Особливістю нормативних актів місцевого самоврядування є те, що вони не вимагають обов'язкової реєстрації в державі. Єдиний реєстр нормативних актів містить лише Закони України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, укази, рішення та розпорядження Кабі-

нету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інші центральні виконавчі та адміністративні органи управління та контролю. в Міністерстві юстиції, нормативні акти Національного банку, міжнародні договори України.

Інша відмінність - вимоги до публікації. На відміну від дій органів державної влади, для публікації яких складається чіткий і вичерпний перелік офіційних видань, рішення органів місцевого самоврядування публікуються у публікаціях відповідних органів місцевого самоврядування (ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»).

Додаткові вимоги можуть висуватися Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [30].

Виходячи з вищевикладеного, поняття акта місцевого самоврядування можна трактувати як - офіційний письмовий документ, який є зовнішньою правовою формою права, затверджений безпосередньо громадою чи територіальними органами та (або) посадовими особами місцевого самоврядування з питань місцевого самоврядування або з питань реалізації певних державних повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування згідно із законодавством штату, що є обов'язковими на території муніципалітету та передбачають державні примусові заходи.

Регламенти місцевого самоврядування класифікуються за різними критеріями:

- за суб'єктом нормативно-правових актів, виданих територіальною громадою, компетентною радою, виконавчим органом місцевої ради тощо.
- за часом - у постійних діях (необмежений період) та тимчасових (діє певний період);
- за формою - статути, положення, рішення, розпорядження, положення тощо.
- за сферами дії - до актів, що поширюються на всю територію відповідної місцевої адміністрації (на всю територію, на все місто тощо), та на акти об-

меженої територіальної дії (не застосовувати лише до певної агломерації або до її частини);

- за колом осіб - в актах загальної дії, що стосуються всіх юридичних питань, актах особливих дій, розрахованих на конкретну групу осіб з особливим статусом та актах виняткових дій, які встановлюють винятки із загальних правил для обмеженої кількості людей.

Представники та виконавчі органи місцевого самоврядування мають право приймати нормативні акти. Найважливіші акти, це ті акти зо видані саме представницькими органами. Це пов'язано з самою природою представницьких органів, які за своїм формуванням, своїм соціальним призначенням, своїм складом, своїми організаціями та правовими формами роботи краще реагують на організацію демократичного процесу нормотворчого процесу і здатні повною мірою виражати свої інтереси. Населення.

Однією з найважливіших класифікацій актів місцевих органів влади та посадових осіб є класифікація на акти для здійснення їх повноважень та акти, спрямовані на реалізацію делегованих повноважень, тобто повноважень органи виконавчої влади, делеговані місцевим громадам, згідно із законом органи й посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» (ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Всі нормативно-правові акти мають ієрархію, і акти місцевого самоврядування не є винятком. Наприклад, нормативно-правовий акт, який буде прийнятий на місцевому референдумі, відповідно до норм чинного законодавства, є найважливішим та найбільш обов'язковим з усіх питань, в яких громада має юрисдикцію. Такий акт можна скасувати. Зараз можна приймати правила в органах місцевого самоврядування за умови врахування думок та положень, висловлених на місцевому референдумі.

Класифікація актів місцевих органів державної влади має свою класифікацію за сферою компетенції. Кожен орган влади має своє правове поле дії -

повноваження впливати на певні види суспільних відносин, що входять до його компетенції.

Предмет пізнання, що розуміється як сфера суспільного життя, в якій принцип. Сфери суспільного життя не є юридичним явищем. Однак, оскільки вони виділяються і закріплюються в законодавстві як об'єкт певного органу, ці сфери (сфери) суспільних відносин стають юридичною категорією. [32] Унікальність муніципальних правовідносин обумовлена, на думку багатьох вчених, тим фактом, що муніципальні правовідносини є елементарними, елементарними в районах, де здійснюється місцеве самоврядування. [33].

Так, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає сфери здійснення повноважень місцевою владою та посадовими особами, які також можна охарактеризувати як акти місцевого самоврядування:

- 1) у галузі соціально-економічного та культурного розвитку, планування та бухгалтерського обліку;
- 2) у сфері бюджету, фінансування та цін;
- 3) щодо управління майном громади;
- 4) у сфері житлово-комунальних послуг, домогосподарств, комерційних послуг, громадського харчування, транспорту та зв'язку;
- 5) у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту;
- 6) з питань регулювання містобудування;
- 7) у галузі регулювання земель та охорони навколишнього середовища;
- 8) у сфері соціального захисту;
- 9) у сфері зовнішньоекономічної діяльності;
- 10) у галузі оборонних робіт;
- 11) у справах адміністративно-територіального устрою;
- 12) забезпечення правопорядку, захист прав, свобод та законних інтересів громадян;
- 13) у сфері безоплатної первинної правової допомоги тощо.

Деякі аспекти містяться у порядку прийняття та впровадження нормативних актах. Нормативно-правовими актами вважаються такі акти:

- нормативно-правові акти, видані затвердженням контрольним органом, зокрема місцевими органами влади, які або їх окремі положення спрямовані на регулювання економічних відносин, а також адміністративних відносин між контролюючими органами чи іншими державними органами та компаніями;

- інші офіційні письмові документи, затверджені затвердженням контрольним органом, які приймають, змінюють або скасовують закони, неодноразово застосовуються до невизначеної кількості осіб і з яких або деякі їх положення призначені для регулювання економічних відносин та адміністративні відносини між регуляторами або іншими державними органами. органів влади та суб'єктів господарювання, незалежно від того, розглядається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини в певній галузі, нормативно-правовим актом.

У своїй роботі Ордина О.Н наголошує: «слід зазначити, що в кожному муніципальному утворенні складається своя система правових актів. Це обумовлено тією обставиною, що місцеве самоврядування діє на правовій основі, яку складають не лише загальнодержавні закони і підзаконні акти вищих органів державної влади, але й власні правові акти місцевого самоврядування. Загальні принципи організації місцевого самоврядування, що містяться в загальнодержавному законодавстві, є базою для об'єднання всіх муніципальних утворень держави. А власна нормотворча діяльність об'єктивно обумовлює своєрідність системи актів саме конкретного муніципального утворення» [34].

Прикладом, нормативно-врегульованого статуту є статут Вакулівської сільської територіальної громади, Софіївського району Дніпропетровської області створений, відповідно до Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, законів України «Про добровільне об'єднання територіа-

льних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів, визначає систему місцевого самоврядування Вакулівської сільської об'єднаної територіальної громади, форми та порядок діяльності територіальної громади, її органів та посадових осіб, гарантії прав жителів сіл, селищ та міст, які входять до складу об'єднаної територіальної громади.

Як зазначено, у статуті Вакулівської громади до компетенції Територіальної громади входять:

1) всі питання, вирішення яких, відповідно до законів України, здійснюється на місцевому референдумі;

2) питання, віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування Територіальної громади.

3) перелік питань, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування Територіальної громади, встановлюється відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України, з врахуванням положень статті 4 «Європейської Хартії місцевого самоврядування», а саме: органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу[23].

Члени територіальної громади мають право брати участь у вирішенні усіх питань місцевого значення, зазначених у законі, громаді та її органам.

Основні права членів територіальної громади передбачені Конституцією та законами України. Крім того, члени територіальної громади мають право:

1) постачання якісної питної води;

2) джерело електропостачання;

3) ефективна система прибирання та вивезення сміття з вулиць, сусідніх територій та під'їздів багатоквартирних будинків у населених пунктах громади;

4) забезпечення відповідного транспортного сполучення - внутрішнього та зовнішнього.

5) розгалужені та якісні дороги;

6) вуличне освітлення та освітлення під'їздів будинків в темний час доби;

8) забезпечення тиші на вулицях та в житлових будинках вночі;

9) ефективна система безпеки громадян та захисту їх власності (боротьба зі злочинністю; охорона громадського порядку, запобігання та ліквідація наслідків стихійних лих)

10) наявність умов для їх працевлаштування;

11) доступність та якість медичних послуг відповідно до державних стандартів;

12) доступність та якість освітніх послуг відповідно до державних стандартів;

13) ефективна система домашнього обслуговування;

14) наявність та якість мобільного зв'язку та мереж Інтернет;

15) забезпечення місць для відпочинку та відпочинку;

16) забезпечення закладів культури (бібліотеки, будинки культури, кінотеатри тощо)

17) вільний доступ до всіх природних об'єктів та земель громади - лісів, річок та озер тощо.

Цей перелік прав членів територіальної громади не є вичерпним.

Формами участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення є:

- місцеві вибори;

- місцевий референдум;

- загальні збори членів територіальної громади;

- громадські слухання;

- місцеві ініціативи;

- самоорганізуються органи населення;
- індивідуальні та колективні звіти;
- дорадчі органи (громадські ради);
- участь у роботі інститутів громадянського суспільства (громадські організації, благодійні організації, профспілки, інші некомерційні організації), які опікуються місцевим самоврядування в територіальній громаді;
- інші форми безпосереднього залучення членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення, не заборонені законом, встановлені рішенням Ради [64].

3.3. Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування

З метою реалізації успішних реформ, запроваджених в Україні, необхідний перехід до нової, більш ефективної організаційної моделі всіх сфер соціального, політичного та соціально-економічного життя в Україні, процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади, кращого вирішення місцевих проблем та покращення Життя громадян залежить від ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Серед причин, які на цьому етапі можуть перешкоджати ефективній взаємодії між урядовцями та керівниками, є: незрозумілий розподіл відповідальності між органами місцевого самоврядування та місцевими органами влади, неефективний механізм взаємодії, відсутність підзвітності та фінансова невдача місцевого самоврядування та місцевого самоврядування в зміна політичної влади [61].

Тип відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, їх статус визначається, насамперед, Конституцією України та чинним законодавством.

Функціонування двох систем місцевого самоврядування встановлено конституційно: місцеві державні адміністрації (статті 118 та 119 Конституції України), які є місцевими органами виконавчої влади державної влади, та місцеве самоврядування (статті 140 та 143 Конституція України) як державні територіальні органи влади [1]. Ці дві системи влади різні за своєю юридичною сутністю, а також наділені різними функціями та повноваженнями.

Конституція України не допускає змін у місцевому самоврядуванні. адміністрації. При реалізації повноважень та функцій цих систем місцевого самоврядування виникають проблемні питання щодо меж їх функцій та повноважень.

Основні елементи відносин та взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади визначені Законом України "Місьцеве самоврядування в Україні" (статті 10, 25, 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79 Закону України "Про місьцеве самоврядування" (в Україні), а також Закону України" Про місьцеве самоврядування "(статті 13, 16 - 29, 35, 44 Закону України" Про місьцеві закони розмежовують повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

Але законодавство недостатньо досконале та чітке. У цих двох законах повноваження місцевих держав. адміністрації та органи місцевого самоврядування є подвійними.

Органи місцевого самоврядування можуть мати власні повноваження та бути делегованими їм. Власні - це ті, що передбачені безпосередньо законодавством для виконання певних обов'язків посадових осіб або уповноваженого органу. Він отримує власні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення.

Повноваження органів виконавчої влади, наділені органами самоврядування законом та (або) повноваженнями, делегованими місцевим радам, за рішенням обласних та регіональних рад. Тобто це повноваження, делеговані державою для реалізації національних програм.

Існує також концепція делегування - передача за домовленістю виконавчій чи місцевій владі однією або кількома окремими повноваженнями, делегованими іншій виконавчій чи місцевій владі.

Існують такі уповноважені органи:

- субсидіарність;
- фінансова та матеріальна підтримка реалізації делегованих повноважень;
- поєднання національних та місцевих інтересів;
- заборона на делегування повноважень;
- законність
- економічна доцільність;
- відповідальність за створення умов, необхідних для здійснення делегованих повноважень;

добровільне виконання уповноважених повноважень.

- відповідальність, контроль та підзвітність за виконання делегованих повноважень;

Повний перелік обов'язків територіальної громади та утворених нею органів, обласної та обласної рад загалом передбачено пунктами 1, 2 ст. 143 Конституції України. Відповідно до Конституції, подальший розподіл обов'язків територіальної громади та її органів здійснюється Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", який розділяє ці права та обов'язки між питаннями їх реалізації: базовий рівень - ради (Статті 25, 26 Закону України). Про місцеве самоврядування в Україні"), їх виконавчі органи (статті 27 - 41 Закону України " Про місцеве самоврядування в Україні "), село, селище, міський голова (ст. 42 Закону України" про місцеві самоврядування в Україні"), обласних та обласних рад (ст. 43 Закону України" Місцеве самоврядування в Україні") [15].

Існуючі проблеми державного регулювання слід вирішувати в першочерговому порядку. Одним із шляхів є прийняття закону про адміністративно-територіальну реформу, оскільки існуюча неоднозначність норм викликає кон-

флікти між органами місцевого самоврядування та органами місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема:

- 1) між обласними та обласними державними адміністраціями;
- 2) між обласною та обласною радами;
- 3) між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць рівня між ними (наприклад, міст та селищ у складі муніципальних рад) з утриманням відповідних органів місцевого самоврядування.

Якщо державні адміністрації виконують завдання місцевого самоврядування, незважаючи на те, що інститути різні, це призводить до негативних наслідків:

1. Фактично, пряме втручання державної виконавчої влади в діяльність територіальних громад, незважаючи на міжнародні норми. Так, у ст. 44 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" зазначено, що на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження щодо ініціатив із розробки бюджетів та програм місцевого розвитку районів, а також щодо місцевого управління практично в усіх можливих сферах [62].

Однак районні ради та обласні ради, представляючи інтереси органів місцевого самоврядування, можуть затверджувати лише бюджетні та програмні пропозиції, і їх вплив на рішення місцевого самоврядування є незначним. Водночас, один із основоположних принципів місцевого самоврядування, викладений у Європейській хартії місцевого самоврядування, є виключність його повноважень, а також небажаність передання повноважень органів місцевого самоврядування органам влади [10].

2. Конфлікти щодо бюджетного питання на рівні регіонів. Якщо трапиться так, що місцева влада та більшість депутатів компетентної обласної чи обласної ради мають різні погляди на структуру бюджету, його витрати, то бю-

джет області або району на наступний рік може бути затверджений, але з істотними порушеннями законодавчих термінів.

3. Існує також можливість суперечки між обласними (районними) радами та районними (обласними) державними адміністраціями щодо питання делегованих повноважень. Однак створення виконавчих органів обласних та обласних рад, за яким могло б супроводжуватися здійснення цих повноважень, законодавством України та виконавчим апаратом відповідних місцевих рад не передбачено, на відміну від виконавчих комітетів сільських рад, селищ та міст, організовує лише роботу ради. За цих обставин виконання цих рішень може призвести до дезорганізації системи управління на регіональному або регіональному рівні.

4. Недосконалість системи контролю та балансу на всіх рівнях державного управління може призвести до дисбалансу та виключення державних органів. Місцеві ради рішенням понад 2/3 від загальної кількості депутатів не можуть висловити свою довіру керівнику адміністрації, часто використовуючи цей механізм силами, протилежними уряду. Цей механізм має особливе значення з огляду на участь місцевих органів влади та територію територіальних громад з населенням 10 000 чоловік.

5. Відсутність законодавства у процесі делегування та чітке визначення механізмів відмови місцевій раді виконувати свої повноваження, наприклад, через відсутність необхідних ресурсів.

Основними слабкими місцями поточної системи розподілу обов'язків між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями є:

- неповна система моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування;
- незрозумілий розподіл відповідальності між місцевими та державними органами влади на субрегіональному та регіональному рівнях;
- розподіл повноважень місцевих органів влади незалежно від їх категорії, населення та матеріального забезпечення;

- недосконалість механізму делегування та відповідних засобів контролю та балансу, що є можливим джерелом конфлікту.

Для усунення певних недоліків систему розподілу відповідальності між місцевими органами влади та місцевими адміністраціями слід реформувати у напрямку її децентралізації, і лише за умови максимального перекладу відповідальності на місцеві та регіональні органи влади.

У той же час реалізація реформи необхідна з урахуванням можливого негативного впливу на систему управління наступних факторів:

Недостатнє або відсутнє фінансування для реалізації великих зобов'язань органів місцевого самоврядування. Сьогодні понад 90% місцевих бюджетів субсидуються, тоді як половина з них, субсидується більше ніж 70%. Ця проблема стає особливо гострою під час фінансових криз та інших потрясінь.

Кадровий дифіцит може негативно вплинути на діяльність органів місцевої влади, престижність роботи не дооцінена центральною владою, про що свідчить рівень оплати заробітної платні відповідно до постанови № 268 від 9 березня 2006 р. Кабінету Міністрів України. Це може призвести до неякісного виконання завдань, запланованих місцевою владою, через низьку кваліфікацію посадових осіб.

Пасивність громадянського суспільства на місцевому рівні, що за децентралізованих умов може призвести до відсутності контролю з боку органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, до поширення зловживання владою.

Модель організації публічної влади на місцях впливає із необхідності запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою держави. Вона, зокрема, передбачає спрощення типології адміністративно-територіальних одиниць, яка має бути зведена до 3 рівнів:

1-й рівень (базовий) – міські та сільські громади.

2-й рівень (субрегіональний) – райони, включаючи міста зі статусом районів.

3-й рівень (регіональний) – області; м. Київ, Севастополь та інші міста загальнодержавного значення».

Реформування територіальної організації влади в частині розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади на регіональному рівні повинно проводитися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів державної влади на різних рівнях.

Розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади на субрегіональному рівні.

1. Передача виконавчих повноважень виконавчим комітетам районних рад:

- розробки та реалізація стратегічних планів, загальних та цільових програм розвитку відповідних територій;
- розробки та виконання проектів місцевих бюджетів, розпорядження відповідними бюджетними коштами;
- контролю за виконанням рішень та розпоряджень, виданих представницькими органами місцевого самоврядування;
- управління санітарно-епідеміологічними станціями та нагляд за якістю у сфері будівництва та торгівлі;
- забезпечення діяльності середніх спеціальних навчальних закладів;
- управління закладами охорони здоров'я (крім закладів, що знаходяться в підпорядкуванні регіональних органів державної влади);

- інші повноваження, зазначені у ст. 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", за винятком тих, які будуть покладені на державні адміністрації як ексклюзивні.

2. Представництвом обласних державних адміністрацій на субрегіональному рівні слід надати такі повноваження:

а) власний:

- інформування місцевих державних адміністрацій про стан справ на підвідомчих територіях;

- прийом громадян;

б) повноваження, які можуть бути делеговані відповідними обласними державними адміністраціями, зокрема:

- контроль за законністю рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування на базовому рівні;

- координація діяльності територіальних підрозділів органів державної виконавчої влади на субрегіональному рівні в умовах надзвичайного чи надзвичайного стану [40].

У своїй монографії Сушинський О. І. зазначав: «оновлюючи зміст поняття «місцевої влади», зокрема «місцевого самоврядування», і статусу відповідних органів, їх посадових осіб, необхідно через механізм взаємного контролю посилити відповідальність перед людиною та громадою за неналежне представлення їх інтересів і вирішення суспільно значущих питань.

Оцінювати ефективність місцевої влади доцільно в аспекті впровадження механізмів противаг і стримувань, що передбачають відповідальність за неефективну діяльність, конкуренцію, тощо» [63].

Не менш важливо вирішити проблеми, пов'язані з необхідністю виконувати завдання держави, зокрема органів державної влади та місцевих громад, їх

посадових осіб, діяти із задоволенням та ефективністю. Однак за умов недостатнього розвитку теорії та практики контролюючої влади або, точніше, концепції системи управління, ми можемо підтвердити стан безвідповідальності системи в Україні. Для виправлення ситуації необхідно визначити умови (критерії), необхідні та достатні для законності дій органів державної влади та місцевого самоврядування, їх працівників.

Державні установи та органи місцевого самоврядування - це інтерактивні структури, які забезпечують найбільш відповідний рівень регулювання соціальних відносин та забезпечують функціонування суспільства як специфічного засобу організованої соціальної системи. Ця взаємодія особливо важлива в контексті формування громадянського суспільства.

У своїй праці Н. Калинець зазначає, що на сьогодні в Україні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належним чином не визначені та не розподілені, існує їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування, що ускладнює систему управління, ефективність вирішення загальнодержавних та місцевих справ, зумовлює створення дублюючих управлінських структур та збільшення кількості їх службовців, зайві матеріально-фінансові затрати, суперництво між місцевими органами влади.

Для вирішення зазначених проблем та усунення недоліків доцільним вважається:

- більш чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування;
- удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- прийняття спеціального закону, щоб визначав порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальні ресурси для цього, контроль за виконанням цих повноважень [40].

3.4. Проблема повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування

Повноваження місцевих органів влади, а також їх права та обов'язки є їх спільною відповідальністю. Повноваження визначаються двома факторами:

- 1) законодавче закріплення;
- 2) здатність територіальних громад їх реалізовувати.

Законодавча консолідація органів місцевого самоврядування - принцип, проголошений в Європейській хартії місцевого самоврядування [13]. Судячи з цього принципу, виявляється, що держава на рівні закону відмовляється від деяких своїх повноважень та ресурсів, одночасно надаючи їм місцеве самоврядування. Хартія не розрізняє місцеве самоврядування та територіально-територіальні одиниці (стаття 13), що водночас може свідчити про те, що її принципи визначення повноважень (стаття 4) поширюються на всі органи місцевої влади в Україні, включаючи регіональний рівень. Таким чином, визначення повноважень усіх органів місцевого самоврядування в Україні є виключною владою української держави на рівні Конституції та її законодавства.

За всі роки формування місцевого самоврядування в Україні основними проблемами його розвитку, практики та теоретики вважають відсутність належного фінансування та розмиті формулювання [15,16].

Повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до чинної Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. можна поділити на такі три види:

- 1) безпосередньо власні повноваження органів місцевого самоврядування;
- 2) делеговані повноваження державою на основі закону окремі повноваження органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143 Конституції України);
- 3) повноваження, що передані на договірній основі.

Саме повноваження місцевих громад є їхніми «суверенними» правами та обов'язками. Ті самі повноваження органів місцевого самоврядування, система яких в Україні включає села, селища, міські ради, виконавчі комітети, обласні та обласні ради, в основному спрямовані на гарантування прав і свобод жителів територіальної громади та забезпечення соціально-економічний розвиток. Оскільки в департаментах та регіонах відсутні місцеві органи влади, сили департаментів та обласних рад прагнуть вирішити спільні інтереси громад, розташованих у цих територіальних адміністраціях. Особливістю власних повноважень є також те, що вони можуть успішніше здійснюватись органами місцевого самоврядування, ніж представниками держав у цих сферах.

Крім того, як у законодавстві, так і в теоретичних розробках, проблеми, з якими стикаються місцеві та регіональні органи влади та їх органи, називаються "проблемами місцевого значення".

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" включає широкий спектр повноважень, які поділяються:

1) щодо виключних повноважень сільських, селищних, міських рад - які вирішуються виключно на сесіях;

2) до повноважень виконавчих органів відповідних Рад.

Ті питання місцевого значення, які становлять виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, передбачені ст. 26 Закону. До питань місцевого значення, які вирішуються виконавчими органами сільських, селищних міських рад, законодавець покладає досить значні повноваження у багатьох сферах суспільного життя (ч. 1 ст. 27-38).

Таким чином, повноваження, надані законодавцем не територіальній громаді, а органам місцевого самоврядування, передбачають існування не одного, а кількох суб'єктів відповідальності, а саме рад та їх виконавчих органів. Хоча в Конституції України (частини 3, 4 статті 140) сільські, селищні голови не визначаються органами місцевого самоврядування, Закон "Про міс-

цеве самоврядування" (частина 1 статті 5) відсилає їх до системи місцевого самоврядування - уряд, визначивши їх головними посадовими особами територіальної громади (частині 1 статті 12) та наділивши відповідними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення (ст. 42). Перш за все, йдеться про їхній статус розпорядника бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) фондів, укладення угод від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету відповідно до закону, а також видання розпоряджень в межах своїх повноважень. Таким чином, сільські та селищні голови виступають самостійними суб'єктами відповідальності за вирішення питань місцевого значення.

Відповідно до ст. 75 Закону загальним правилом є те, що органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, контрольованими та відповідальними перед територіальними громадами. Територіальна громада може в будь-який час припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування якщо вони порушують Конституцію, або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення своїх повноважень відповідно до закону [1].

Характерною особливістю відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою є те, що основою її виникнення можуть бути не лише правопорушення, а й інші випадки неюридичного характеру (включаючи політичний та морально-етичний).

Відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою є результатом порушення ними Конституції України або законів. Цей вид відповідальності застосовується у порядку санкціонування Верховною Радою України шляхом призначення дострокових виборів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад.

Відповідальність районних та обласних рад зумовлена тим, що частка їх повноважень походить від сільських, селищних, міських рад, а з іншого - необхідністю делегування частини своїх повноважень районним та обласним дер-

жавним адміністраціям (стаття 44 Закон про самоврядування). Оскільки, по-перше, відсутність як такої територіальної громади на рівні районів та областей унеможливує покладання відповідальності на територіальну громаду. По-друге, їх відповідальність перед державою є досить суб'єктивною, наприклад, за відсутності ефективного механізму державного контролю, за винятком фінансової за перераховані бюджетні кошти. По-третє, факт порушення Конституції та законів України, прав і свобод громадян може бути встановлений лише через суд (за порушення конституційних прав і свобод громадян) або суд і прокуратура (за порушення законів та прав та свобод громадян) з ініціативи або фізичні, або юридичні особи, права яких були порушені або в інтересах яких вони діяли, включаючи органи влади. По-четверте, політичну відповідальність перед державою, яка ґрунтується на інтересах цих органів, взагалі не слід розглядати, оскільки держава не може застосовувати відповідальність дискреційно, а повинна діяти лише в порядку, встановленому Конституцією та законами України.

За шкоду, заподіяну внаслідок незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, останні, в тому числі виконавчі органи рад, несуть відповідальність перед юридичними та фізичними особами в порядку, встановленому Законом «Про місцеве самоврядування», Цивільним та Цивільно-процесуальним кодексом України.

Як зазначає німецький науковець Д. Елерс, «безперечно, законодавець з огляду на свої права, може встановити для місцевої громади які-небудь інші повноваження, крім тих, що зачіпають спільне проживання та існування членів громади та мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення, однак при цьому він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування» [54]. Такий підхід свідчить про те, що громади можуть вирішувати завдання державного рівня у випадку, коли державі буде вигідніше використовувати місцеві переваги громад [22].

У Конституції України завдання державного значення формалізують як «передані державою на підставі закону повноваження». У Законі ці значення отримують назву «делеговані повноваження». Ними стають повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, передбачені ч. 2 ст. 27–38 за винятком ст. 37).

Загальний принцип відповідальності за ті чи інші делеговані повноваження передбачений п. 2 ст. 76, відповідно до якого органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У той же час, щодо підзвітності за делегованими повноваженнями, органи місцевого самоврядування повинні нести відповідальність за негайне здійснення покладених на них повноважень відповідно до встановлених правил переслідування. переслідування проти відповідних державних органів, якому чинне законодавство доручає виконання цих обов'язків [19]. Формальний аспект цієї відповідальності за здійснення повноважень, уповноважених місцевою владою, регульований законом про місцеве самоврядування, не відрізняється від відповідальності за здійснення своїх повноважень.

Забезпечення реальної відповідальності місцевих громад за здійснення своїх повноважень може бути досягнуте лише за умови дотримання таких умов:

- визначається на державному рівні, а також закріплюється в законі «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом розкриття їх змісту на основних принципах побудови системи місцевого самоврядування. Він повинен слугувати основою для розмежування повноважень місцевого самоврядування (або так званих суверенних повноважень) та повноважень органів державної влади у сфері місцевого самоврядування (або так званих державних інтересів на рівні місцевого самоврядування) ;

- повага до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування з боку українського законодавця, який повинен транспонувати ці норми. Згідно з

цими правилами, суверенні повноваження здійснюються місцевою владою "під власну відповідальність", у свою чергу, здійснення повноважень, делегованих державою, повинно нести солідарну відповідальність як за автономний орган, а також для державної установи, призначення або переведення;

- не тільки декларація, а й реальна відповідальність системи місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень. Це може статися лише за умови, що держава несе однакову відповідальність перед органами місцевого самоврядування. У Німеччині, зокрема, діє таке правило: при визначенні завдань, покладених громадою, держава не несе відповідальності за їх фінансування. Якщо у випадку недостатнього фінансування або повної відсутності громади мають право звернутися до конституційних земельних судів [22];

- Вирішити проблеми відповідальності, що вимагає визначення об'єктів комунальної власності, хоча розпорядження органів місцевого самоврядування не повинно виконуватися на шкоду місцевій громаді та державі. Це пов'язано з тим, що добровільна акція Рад (за згодою) щодо придбання державного майна, як позитивний аспект закону, прийнятого в 1998 р. [23], вже не могла зупинити занепад соціальної інфраструктури в селах, селищах і містах, що розпочалася у 1991 р. [25].

3.5. Партисипативна демократія. Роль громадськості у прийнятті управлінських рішень органів публічної місцевої влади

Серед різних форм демократії вітчизняних та зарубіжних науковців виділяють так звану «демократію участі» - це відбувається, коли громадяни беруть безпосередню участь у процесі прийняття рішень, в тому числі на місцевому рівні [36]. У той же час партисипативна демократія, або демократія участі на місцевому рівні, має як переваги, так і недоліки (виклики), які необхідно враховувати на практиці на всіх рівнях управління.

Партисипативна демократія має численні переваги.

1. Іміджева перевага, яка є дуже важливою складовою для підвищення рівня авторитету влади в цілому, так і окремих її представників.

2. Залучення громадськості до вирішення найактуальних питань розвитку відповідних територій.

3. Будівництво громадського суспільства нового рівня, що сприятиме подоланню можливих загроз та бар'єрів між представниками влади та громадськості, в тому числі і наближення влади до громадян.

4. Розподіл обов'язків та відповідальності за розвиток громади між компетентними органами влади або її працівниками, з одного боку, та громадськістю, з іншого.

4. Розподіл обов'язків та відповідальності за розвиток громади між компетентними органами влади або її працівниками, з одного боку, та громадськістю, з іншого.

Водночас, вчені визначають також і певні загрози (певні складнощі), які можуть виникнути у процесі всебічного та бездумного залучення громадян до вирішення місцевих питань [37].

1. Загроза перша – відкритість дій влади, як наслідок неможливість приховати вже існуючі недоліки у муніципальному управлінні. Певним запобіжником у такій ситуації, є ширше залучення громадськості до вирішення місцевих питань (мова не лише про інформування, але й про залучення до обговорення, та пошуку оптимального вирішення). Проте остаточне рішення прийматиме все ж таки органам місцевого самоврядування, які несуть відповідальність за ухвалені рішення.

2. Другою загрозою може бути популізм влади. Відомо, щоб одержати певні переваги у майбутньому, потрібно поступитись чимось сьогодні. Але на це не завжди погоджується громадськість, особливо коли обіцянки переваж будуть у далекій перспективі, або при умові, що населення не має значної довіри до влади.

3. Третя загроза, або як її називають «розмивання відповідальності», яка позиціонується протилежністю переваги «розподіл відповідальності», про яку зазначено вище.

4. Четверта загроза - «витрати часу», адже комунікація в громаді може забирати багато часу у посадовців органів місцевого самоврядування. Зазвичай, у посадових інструкціях посадових осіб в європейських країнах комунікація з громадськістю є обов'язковим елементом, ба більше, у деяких категорій посадових осіб та відомих політиків спілкування забирає значну частку їх робочого часу. Варто також наголосити, що значне використання механізмів залучення громадськості може призводити до збільшення штатного розпису та чисельності працівників органів місцевого самоврядування.

Під формами демократії участі (партиципативної демократії) розуміють засоби та методи вираження волі громадськості здійснювати соціально важливі функції, що може мати юридичні наслідки. Форми демократії участі (демократії участі), закріплені в законодавстві в Україні, включають місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. [37].

З метою гарантування демократії та безпосередньої участі громадськості в процесах управління місцевого значення в Україні організуються місцеві референдуми. Термін «референдум» походить від латинського «referendum», що означає «те, що має бути оголошено». Порівняно з іншими формами прямої демократії, референдум дає людям можливість безпосередньо впливати на вирішення широкого кола питань, що мають державне та соціальне значення, і воля народу в цьому випадку є життєво важливою. [38]

Референдум є однією з пріоритетних форм безпосередньої демократії українського народу, суть якої полягає у прийнятті громадськістю, яка має право голосу, шляхом таємного голосування імперативних рішень місцевого та національного значення в межах встановлених Конституцією та українськими законами. Загальне визначення референдуму збігається з поняттям місцевого референдуму.

Право громадян брати участь в управлінні місцевими справами ґрунтується на статтях 38, 69 та 70 Конституції України. Зокрема, ст. Стаття 38 Конституції передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами через всі українські та місцеві референдуми та у статті. 69 заявляє, що референдум є вираженням волі народу, разом з виборами та іншими формами прямої демократії.

Місцеві референдуми також передбачені статтею 7 українського Закону про місцеве самоврядування в Україні як одна з форм вирішення проблем місцевого значення територіальною громадою шляхом безпосереднього волевиявлення.

Основним завданням демократичного місцевого референдуму є вирішення місцевих проблем, в інтересах громади, методом вільної волі, заснованого на максимальному та об'єктивно можливому усвідомленні її учасниками усіх переваг та недоліків порушених питань [39].

По суті, місцеві референдуми є формою прямої безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевих публічних повноважень безпосередньо місцевими органами влади в межах адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є основним засобом локальної нормотворчості від імені територіальної громади, що дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами.

Серед форм демократії участі в Європейському Союзі важливе значення мають референдуми на місцевому рівні, які можуть бути обов'язковими та необов'язковими. Обов'язкові місцеві референдуми, як правило, закріплені законодавчо, а факультативні референдуми організовуються з інших питань життя громади в певній територіальній одиниці. Прикладом місцевого референдуму є зміна меж району. У свою чергу, факультативні референдуми можуть бути організовані на прохання органів державної влади або з ініціативи населення. Їх основною метою є вирішення місцевих проблем, які, як правило, тісно пов'язані зі сферою компетенції місцевих органів влади [40]. Опитування громадської

думки також можна проводити на муніципальному рівні (наприклад, Литва), які можна проводити різними способами [41].

Підсумовуючи, можна сказати, що зміст місцевих референдумів можна визначити як безпосереднє вирішення місцевими громадами проблем місцевого значення, тобто проблем (випадків), що виникають із колективних інтересів жителів територія - члени відповідної територіальної громади, визначені Конституцією, законами та статутами відповідних територіальних громад під відповідальністю органів місцевого самоврядування, як вони належать.

Загальні збори громадян є однією з найдавніших форм прямої демократії. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори – «це зібрання всіх чи частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв'язання питань місцевого значення. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у розв'язанні питань місцевого значення». Відповідно до чинного законодавства загальні збори не уповноважують приймати місцеві нормотворчі акти, але це є однією з найсильніших, за рівнем впливу, на місцеву владу форма безпосередньої демократії.

Загальні збори громадян відіграють важливу роль у функціонуванні демократичної системи місцевого самоврядування, виступаючи ефективною формою участі громадян у вирішенні різних проблем місцевого значення.

Громадські збори, є однією з найбільш досконалих форм безпосередньої громадської участі та найбільшого поширення набула саме в Швейцарії, в якій близько 5/6 комун не мають власних представницьких органів. Проблемою громадського зібрання полягає в тому, що дуже часто, відсоток громадян, який бере реальну участь у голосуванні, дуже низька. У малих комунах він може становити лише приблизно 25%.

За даними Державної служби статистики, у період з 1991 по 2009 р. у 19 регіонах України було проведено 151 місцевий референдум, 135 із них були успішними; 102 референдуми відбулись у селах. Але як говорить практика,

рішення що буди прийняті, не завжди були реалізовані (майже кожне четверте рішення залишилось невиконаним). Основна частина референдумів стосувалась питань саме адміністративно-територіального устрою (31,8%), референдумів щодо назв населених пунктів (25,7%) та загально-організаційних питань (20,4%). Рівень участі у референдумі, більшою мірою залежить від того, які саме питання виносяться на обговорення [42].

Відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, місцеві ініціативи та громадські слухання є особливими формами прямого вираження волі членів місцевої влади.

Стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право членів територіальних громад ініціювати та підняти на розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що віднесеного до повноважень та компетенції органів місцевого самоврядування [39].

Існує декілька видів місцевих ініціатив. Так, за змістом їх можна поділити на правотворчі ініціативи, що спрямовані на прийняття, зміну чи скасування місцевого нормативно-правового акту; ініціативи установчого характеру, зокрема це ініціативи, що коригують склад представницьких органів місцевого самоврядування; та референдні ініціативи. В свою чергу за формою вираження місцеві ініціативи бувають документально оформлені або взагалі неоформлені.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що місцеві ініціативи, що подаються до ради у встановленому порядку, підлягають обов'язковому розгляду на засіданні ради, яке відбувається у відкритій та публічній формі та за участю членів групи ініціатива. з питань місцевої ініціативи. Таким чином, закон не тільки гарантує прозорість та відкритість роботи органів місцевого самоврядування, але також захищає муніципальні права місцевої влади та окремої людини. Сьогодні є кілька прикладів активного використання

місцевих ініціатив місцевою владою Львова, Хмельницького, Славуча, Комсомольська, Києва тощо [43].

У країнах Європейського Союзу така форма прямої демократії, як місцеві ініціативи, набуває нового змісту. У цьому контексті цінним є досвід Німеччини щодо стимулювання розвитку громадських та законодавчих ініціатив через громадське обговорення, які почали активно впроваджуватися на комунальному та земельному рівнях із початку 1990-х рр. До всіх комунальних статутів було включено право законодавчої ініціативи, при цьому в них чітко визначаються тематика ініціатив, кількісна підтримка з боку громадян поданих петицій, форми та механізми втілення прийнятих рішень місцевими органами самоврядування. Як результат у Баварії за два роки після законодавчого врегулювання механізмів прямої демократії зафіксовано понад 330 громадських законодавчих ініціатив та проведено більше ніж 220 плебісцитів [44].

Індивідуальні та колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб відрізняються від місцевих ініціатив. У той же час колективні звернення мають багато спільного з народною ініціативою, але безпосередньо не пов'язані з закріпленням відповідного нормативного акту [45].

Відповідно до статті 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальна громада має право проводити громадські слухання, тобто зустрічі з членами відповідної муніципальної ради, а також з представниками органів виконавчої влади та їх службовців. Під час громадських слухань члени місцевої громади можуть слухати відвідувачів, піднімати питання та пропонувати рішення місцевих проблем, що належать місцевим органам влади. Така правова природа пояснюється статтею 140 Конституції України, яка наголошує на тому, що місцеве самоврядування територіальної громади є специфічною формою самоорганізації громадян, об'єднаних на територіальній основі

для задоволення закону своїх колективних потреб та вимог та захистити їх законні права та інтереси [46].

Теми громадських слухань можуть бути різними, наприклад такі як проекти програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади, плани місцевих бюджетів, місцеві ставки податків і зборів, питання, пов'язані з наданням місцевих податкових пільг та зборів, місцеві програми приватизації, власності що належать громаді, питання адміністративно-територіального устрою, що передбачені законодавством України, дострокове припинення обов'язків місцевого голови, затвердження символіки відповідної громади, обговорення проекту статуту територіальної громади, тощо.

Важливою частиною розвитку демократії участі є інституціоналізація ролі громадськості у прийнятті рішень за допомогою різних форм публічних дебатів, таких як громадські слухання, конференції, семінари, форуми, круглі столи, зустрічі, публічні зустрічі, телебачення або радіодебати, гарячі лінії, опитування та вивчення громадської думки[47].

З огляду на зарубіжний досвід варто відзначити, що в багатьох країнах Західної Європи, зокрема у Великій Британії, Швеції та інших, не існує такого механізму участі громадян у вирішенні проблем територіальної громади, як органи самоорганізації населення. Самоорганізація громадян на місцевому рівні здійснюється через установи некомерційного сектору, найпоширенішими з яких є центри розвитку громад (громадські центри, сільські центри), сусідські асоціації та сусідські трасти, які є самоорганізованими, але часто не постійними, при цьому є пов'язані сусідськими стосунками людей, які проживають у певній місцевості. Ці установи є благодійними та в основному діють у формі асоціацій та трестів, легалізація яких не вимагає створення юридичної особи. [48].

Також простежується тенденція до зростання відсотка бюджетної підтримки структур самоорганізації громадян. Наприклад, у Великій Британії у 2010-х рр. почала функціонувати урядова програма «Grassroots Grants», че-

рез яку надаються бюджетні кошти, спрямовані на підтримку організацій та впровадження ініціатив, які вирішують проблеми місцевих спільнот. Також до джерел фінансування органів самоорганізації належать державні чи комунальні гранти та інші ресурси, що надаються для впровадження державницьких та муніципальних проєктів. Широкого поширення набуває практика, щодо делегування органами влади неурядовим організаціям повноважень для розв'язання певних соціальних проблем та фінансують їх діяльність [48].

Починаючи з 1990-х років, система справжнього місцевого самоврядування та самоорганізації громадян почала поширюватися на Східну та Центральну Європу. Тут органи самоорганізації населення є одним із елементів системи місцевого самоврядування. Варто також відзначити досвід формування дочірніх або як їх ще називають - самоврядних дорадчих органів, які створюються у вторинних територіальних громадах (населених пунктах, сільській місцевості, районах). територіальні ініціативи, що вирішують місцеві проблеми, в основному пов'язані із захистом території від небажаних споруд чи об'єктів та інфраструктури, покращенням громади, відпочинком, покращенням інвестиційного іміджу громад, їх „відродженням”, боротьбою з бідністю [48]

Враховуючи тенденції та аналіз зарубіжних практик місцевої демократії в сучасному світі, важливе значення для України має використовувати в процесі модернізації системи місцевого самоврядування.

Однією з головних причин початку масштабної реформи децентралізації в Україні в квітні 2014 року було виснаження існуючої на той час моделі управління, яка виявилася неефективною. З метою створення інтегрованого життєвого середовища та забезпечення якісних державних послуг для населення, Уряд України, беручи до уваги досягнення європейських країн у забезпеченні високої якості життя, провів рішучу політику щодо створення європейської моделі української державне та місцеве самоврядування.

Для України, як демократичної держави, участь громадськості в управлінні, з одного боку, не є новим явищем у місцевому самоврядуванні. Відповід-

ні положення про механізми місцевої демократії та безпосередньої участі закріплені у багатьох законах, включаючи відповідний закон України "Місцеве самоврядування в Україні", прийнятий у 1996 р. Статут громад, створення самоорганізуючих організацій населення, які громадські слухання - всі ці питання регулярно обговорюються між теоретиками та професіоналами органів державного управління та місцевого самоврядування. У багатьох регіонах органи місцевого самоврядування вже набули певного досвіду із залучення населення до процесу управління. Наприклад, все більше і більше муніципалітетів використовують метод "бюджету участі", практика "електронної звітності" набирає популярності, і в багатьох громадах існують громадські ради та органи самоорганізації.

Місцеві дорадчі органи відіграють важливу роль у побудові демократії участі - вони формуються при місцевих органах державної влади та є найбільш наближеними у своїй діяльності до громадськості.

Дорадчі органи, створені державними органами - дорадчі органи створюються при державних органах правовим актом цього органу. У той же час, ініціатива щодо створення дорадчого органу може виходити саме від громадськості.

Прикладом створення консультативного дорадчого органу є створення Молодіжної ради Вакулівської сільської ради. Яка створена для здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації молодіжної політики, сприяння участі молоді Вакулівської ОТГ у формуванні та реалізації молодіжної політики ОТГ в усіх сферах життя молоді, координації спільної діяльності молодіжних громадських організацій, інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, що займаються реалізацією молодіжної політики та активізації участі молоді у політичному, соціальному та економічному житті Вакулівської ОТГ.

Однак, як і раніше, найскладнішою частиною цього питання є відсутність впровадження практик партисипативної демократії в діяльності органів

місцевого самоврядування. У багатьох випадках, незважаючи на наявність цілого пакету затверджених місцевих нормативних актів, їх виконання є формальним та неефективним, що, у свою чергу, зменшує довіру до влади та дискредитує ідею демократичного управління на місцевому рівні. Окрім того, немає розуміння якісного застосування підходу за участю, і в яких випадках це наслідування. Крім того, ця діяльність не стала системно життєздатною. Тому питання вивчення, збору, систематизації та розповсюдження найкращих практик підходу, що базується на чітких стандартах, у діяльності органів місцевого самоврядування має особливе значення для успіху реформ децентралізації в Україні.

Наявність багатьох типів дорадчих органів свідчить про те, що це важливий і перевірений конституційно-правовий досвід, механізм взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Найбільша перевага консалтингових органів полягає в тому, що вплив громадськості на прийняття нормативних актів органами державної влади, як завжди, є постійним і систематичним, що дозволяє регулярно брати участь громадськості у діяльності органів державної влади.

Висновки до розділу 3

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, не можна уникнути основних конституційних проблем, які значною мірою породжують неефективність влади на регіональному та місцевому рівнях та її внутрішній конфлікт.

Повний аналіз розділу 9 Конституції України "Територіальна система України" обґрунтовує те, що він не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць у системі територіального устрою, не визначає рівні організації адміністративно-територіальний і не встановлює рівних умов. .

Крім того, система адміністративно-територіального устрою включає одиниці, які з юридичної точки зору належать до різних категорій законодавства: регіони, - це категорії справжнього адміністративно-територіального устрою та села, міста, міста - категорії містобудування.

Неоднозначність правових норм статті 6 створює проблеми для застосування інших правових норм Конституції, які визначають принципи формування та діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в адміністративних одиницях - територіальна. Особлива складність виникає при здійсненні права на місцеву адміністрацію.

Вирішено, що система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створена в Україні, потенційно суперечлива.

Рівень конфлікту частково закріплений у правових структурах Конституції і не врегульований законом, а посилюється надмірною політизацією місцевих виборів.

Вирішення конфліктів можливе лише за умови чіткого розподілу відповідальності між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та створення нової територіальної громади, яка здатна вирішувати всі питання місцевого значення, створювати органи виконавчої влади задля виконання нестандартних операцій. Такий процес вже розпочався в Україні і матиме позитивні наслідки в середньостроковій перспективі.

Оцінка ефективності місцевих органів державної влади є доречною з точки зору механізмів компенсації та контролю, які передбачають відповідальність за неефективну діяльність, заміну (поглинання), конкуренцію.

Однак за умов недостатнього розвитку теорії та практики влади контролю, а точніше, концепції системного контролю, в тому числі громадянами та державними органами, ми можемо оголосити стан системної безвідповіда-

льності у Україна. Для виправлення ситуації необхідно встановити необхідні та достатні умови (критерії) законності правового регулювання місцевих органів державної влади та розповсюдження демократії участі.

ВИСНОВКИ

«Наша свобода закінчується там, де починається свобода іншого.»

Питання правового регулювання діяльності органів державної влади в Україні є досить гострим протягом усього її володіння, особливо в контексті реформи децентралізації, яка розпочалася у 2014 році і триває донині, хоча вона вже на завершальній стадії. Відповідно до положень Основного закону вирішення питань місцевого значення здійснюється територіальними громадами, їх органами та працівниками у формах та методах, визначених Конституцією та законами України.

Це можуть бути дії, рішення, які приймаються у формі актів уповноважених органів або працівників. З виданням актів, які приймають, змінюють, анулюють або вирішують конкретне питання, реалізується компетенція відповідного органу.

Акти місцевого державного органу розуміються як імперативний мандат уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом прийняття, внесення змін або скасування правових норм.

Здійснення права на видачу актів на сьогодні є засобом саморегулювання. Основний закон держави дає нам право створювати такі правила, тобто виконувати правила.

Разом з Конституцією України питання формування норм визначаються низкою інших нормативно-правових актів, в яких зазначаються повноваження суб'єктів вести норми, визначаються форми та порядок отримання цих норм. Законодавство дозволяє органам місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення за допомогою регуляторного законодавства.

Багато правовідносин із нашого повсякденного життя регулюються нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. Виконавчі

органи місцевих рад мають повноваження складати місцевий бюджет, визначати в порядку та межах, передбачених законом, тарифи для домогосподарств, комунальних послуг, транспорту та інших послуг, управління житлом та комунальних послуг, які належать до у громаді відповідних територіальних громад, надання енергії населенню, вирішення питань водопостачання, організація благоустрою населених пунктів, затвердження маршрутів та маршрутів, правил користування міським пасажирським транспортом незалежно від форм власності, надання дозволу в порядку, встановленому законодавством для реклама, управління освітніми та медичними закладами, належать або передаються територіальним громадам, забезпечуючи здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної освіти в державі тощо.

Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування є обов'язковими для виконання всіма органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території, об'єднаннями громадян, компаніями, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Стандартизація місцевого самоврядування здійснюється у формах, передбачених законодавством.

Правильне виконання актів органів та працівників місцевого самоврядування у справах місцевого значення насамперед залежить від якості відповідного прийняття норм. Окрім виконання своїх обов'язків, органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати постійний перегляд власних нормативних актів. Органи місцевого самоврядування та посадові особи повинні вести облік законодавства, що регулює їх діяльність, а саме: Конституції України, законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституція та закони України, акти Кабінету Міністрів України. органи виконавчої влади вищого рівня тощо. Адже наше життя постійно змінюється.

З часом виникають нові обставини, дії, події тощо, які потребують відповідного правового регулювання на рівні місцевого самоврядування. Як результат, органи місцевого самоврядування видають нові нормативні акти для внесення змін до своїх попередніх нормативних актів.

Слід підкреслити, що разом із прийняттям або прийняттям нових нормативних актів органи місцевого самоврядування повинні забезпечити належне відображення цих змін і фактично в нормативних актах, в які ці зміни вносяться. Це не лише забезпечить повноваження видавати або видавати відповідні акти, але й зменшить кількість апеляцій, зупинення та скасування таких актів у майбутньому. І таким чином ви створюєте можливості для правильного вирішення питань місцевого значення.

Центральне положення в системі нормативно-правового регулювання місцевих органів державної влади посідає статут територіальних громад сіл, селищ, міст. Ці акти можуть детально викласти конституційні та законодавчі положення щодо вибору форм повідомлення громади про роботу місцевих органів влади, залучення членів громади до їх діяльності, організації роботи місцевої влади та посадових осіб, створення різних комітетів, виконавчі органи та розподіл обов'язків.

У свою чергу, статута має певні характеристики: наявність конкретного суб'єкта, який створює, чи від імені якого приймається статут територіальної громади. всебічний та всеохоплюючий характер законодавства; вища юридична сила, ніж інші місцеві акти, видані безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування; забезпечує здійснення незалежності місцевого самоврядування. Важливим аспектом роботи місцевих органів державної влади у процесі нормотворчості є співпраця з громадськістю та державними органами. Досвід зарубіжних країн показав ефективність участі громадян у прийнятті управлінських рішень, що призвело до такого явища, як демократія участі. Демократія участі є особливо важливою в контексті децентралізації, оскільки вона дозволяє більш детально вивчити проблему за участю громадськості та спільного пошуку її вирішення. Часто державні установи добровільно допомагають у розробці та підготовці

нормативних актів державними органами, тим самим зменшуючи навантаження на компетентні служби державних органів та підвищуючи якість нормативних актів. Водночас за участю громадськості та відкритого та державного управління покращується імідж адміністративно-територіальної одиниці, що особливо важливо для покращення рівня життя в ній.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: теоретичні основи та конституційно-правова регламентація. Часопис Київського університету права. 2015. № 4. С. 62.
3. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : моногр. / А. А. Коваленко. – К. : Довіра, 1997. – С. 9;
4. Кравчук Л. М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 11.
5. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / [авт.-упоряд. : О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакулєнко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – С. 47–48.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41 /№ 41–42; № 43; № 44–45 – Ст. 1468.
7. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : моногр. / А. А. Коваленко. – К. : Довіра, 1997. – С. 9; Орзіх М. Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні / М. Ф. Орзіх // Юридический вестник. – 1997. – № 4. – С. 54–56; Шаповал В. М. Категорія «орган державної влади» у конституційній теорії і практиці / В. М. Шаповал // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність. – К., 1997. – С. 59; Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 6. – С. 29; Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самовряду-

вання в Україні : навч. посіб. / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодици. – Х. : Нац. ун-т внут. справ, 2002. – С. 178; Кравченко В. В. Муніципальне право України : підруч. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – С. 42.

8. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Г. В. Чапала. – К., 2004. – С. 9.

9.. Політологія: лекційний курс і практикум. Навчальний посібник / За редакцією доктора філософських наук, доцента Гончарук Т. В. – Тернопіль, 2008.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Між-нар. док. від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

11. Редькін В.В. ФОНДОВА ЛЕКЦІЯ з навчальної дисципліни «Права людини в правозастосовчій практиці». тема: «Забезпечення прав та свобод людини і громадянина у правозастосовчій практиці органів місцевого самоврядування» - В.В.Редькін, - Київ, 2014.

12. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. — 2-ге вид. переробл. та доповн. — Х. : Право, 2011. — 360 с.

13. Жовнірчик Я.Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні : Автореф. дис. ...канд. наук з держ.упр. /Я.Ф. Жовнірчик / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2005. – 20 с.

14. 22. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. – 2002. – No 3. – С. 68–74.

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21. 05. 1997 р. No 280-97-ВР / [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

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

17. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 / [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ №333-р від 01.04.2014 р. / [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу :<http://minregion.gov.ua>

19. Закон України “Про співробітництво територіальних громад”: Закон України від 17 червня 2014 / [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

20. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014-2019 рр. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about> - Назва з екрану

21. Про Концепцію державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України No 341/2001 від 25.05.2001 р. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

22. Куйбіда В. С. Формування дієздатних територіальних громад / В. С. Куйбіда. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2010. – 138 с.

23. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи ре-формування / В. Литвин // Голос України. – 2010. – 9 верес.

24. 219. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) No 12-рп/2002 від 18 чер. 2002 р. // Вісн. Конституційного Суду України. – 2002. – No 3. – С. 31–34.

25. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 8 груд. 2004 р. № 2223-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2223-15>

26. Васильєв Р.Ф. О понятии правового акта / Р.Ф. Васильев. // Вестник МГУ. Серия «Право». - 1998. - № 5. - С. 3-11.

27. Калиновська Т.О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т.О. Калиновська ; Нац. акад. внутр. справ. - К., 2011. - 20 с.

28. Тихомиров Ю.А. Конституция, закон, подзаконный акт / Ю.А. Тихомиров. - М. : Юридическая литература, 1994. - 136 с.

29. Игнатюк Н.А. Муниципальное право / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. - М. : Юстицинформ, 2007. - 312 с.

30. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 9. - Ст. 79.

31. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07/О.М. Алтуніна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х., 2009.-20 с.

32. Кутафин О.Е. Муниципальное право России : учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. - М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 672 с.

33. Костюков А.Н. Муниципально-правовые отношения /А.Н. Костюков, С.Г. Копысова. -Омск : ОмГУ, 2001. -207 с.

34. Ордина О.Н. Нормативные правовые акты местного самоуправления как источники административного права / О.Н. Ордина // Современное право. - 2009. - № 4. - С. 43-45.

35. Самощенко И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства / И.С. Самощенко // Правоведение. - 1969. - № 3. - С. 21-22.

36. Прошко В. Я. Чути громаду / В. Я. Прошко. – К., 2009. – 90 с.

37. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В. В. Толкованов, А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.

38. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В. В. Толкованов, А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.

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

40. Н. Калинець /Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Збірник наукових праць. “ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ” – 2013. – Вип. 37

41. Форми прямої участі громади в політичному процесі. – Режим доступу : [http:// old.niss.gov.ua/Monitor/juli/19.htm](http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/19.htm)

42. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

43. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політи- ки європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв’язання (приклад міста Києва) / В. В. Толкованов // Зб. восьмих все- укр. муніцип. слухань. – К., 2003. – С. 309–313.

44. Бойко О. П. Місцеві ініціативи в системі регіонального розвитку: європейський вимір [Електронний ресурс] / О. П. Бойко. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10boprev.pdf>

45. О местном самоуправлении : Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. [Элек- тронный ресурс]. – Режим доступа : www3.lrs.lt

46. Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” : наук.-практ. посіб. / [ред. В. В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.

47. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодзяжна, А. Євгенєва ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.

48. Лендєл М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України / М. О. Лендєл. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2013/03/04/pravovi-mozhливosti-dlya-formuvannya-dopomizhnih-rivniv-ta-organiv-samoorganizatsiyi-u-yevropi-dosvid-dlya-ukrayini>

49. Толкованов В. В. Нові форми співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою вирішення актуальних питань місцевого та регіонального розвитку / В. В. Толкованов // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – С. 135–140.

50. Толкованов В. В. Діяльність Ради Європи щодо розробки та впровадження інноваційних інструментів розвитку місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Право та державне управління : зб. наук. праць. – Запоріжжя, 2011. – № 4. – С. 185–191.

51. Толкованов В. В. Інноваційні інструменти та підходи до розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. – 2012. – № 4 (40). – С. 144–150. – (Серія “Державне управління”).

52. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. – 2012. – № 3 (I). – С. 123–128.

53. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.

54. Прокопечко Л. Я. Залучення громадян / Л. Я. Прокопечко, А. С. Крупник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 8. – К. : НАДУ, 2011. – С. 220–226.

55. Іжа М. М. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної трансформації України / М. М. Іжа, А. С. Крупник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4 (52). – С. 3–7.

56. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации актуализация европейского опыта для России / Мальковская И. А. // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 27–43. – Серия: Политология.

57. Надолішній П. І. Синергізм / П. І. Надолішній // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2. – К. : НАДУ, 2011. – С. 556.

58. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

59. Вінніков О. Ю. Показники розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Ю. Вінніков, А. О. Красносільська, М.

60. Державна служба статистики. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 січ. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/EDRPU_2014/ks_opfg/ks_opfg_0114.htm

61. Гончарук Н. Взаємодія місцевих органів влади в Україні / Н. Гончарук
62. Про місцеві державні адміністрації : Закон України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
63. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст] : монографія / О. І. Сушинський. — Львів : Афіша, 2003. — С. 40.
64. Статут Вакулівської територіальної громади - [Електронний ресурс] – Режим доступу – <https://vakulove.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/4/uploaded-files/%20громади.pdf>