

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Місцеве самоврядування
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Бакалавр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри

Тамара ЛОЗИНСЬКА

10 червня 2024 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: **«Напрями підвищення ефективності діяльності органів
місцевого самоврядування первинного рівня»**

виконав здобувач вищої освіти денної форми навчання

Пустовар Олександр Миколайович

Керівник кваліфікаційної роботи

Євгеній ПАНАСЕНКО

Полтава – 2024 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРВИННОГО РІВНЯ	8
1.1. Основні принципи діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня в Україні	8
1.2. Нормативно-правовий статус діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня	13
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТАНУ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРВИННОГО РІВНЯ	20
2.1. Аналіз аспектів моделі територіальної організації влади в Україні	20
2.2. Пропозиції щодо використання світового досвіду формування та функціонування органів місцевого самоврядування первинного рівня	25
2.3. Основні інструменти розширення повноважень органу місцевого самоврядування	33
ВИСНОВКИ	39
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	42
ДОДАТКИ	50

ВСТУП

Актуальність теми. Неефективність механізму місцевого самоврядування тягне загострення серйозних проблем у розвитку України як держави. Проте тільки технократичним підходом із розмежуванням повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування цю проблему вирішити неможливо.

Підвищення ефективності розвитку місцевого самоврядування значною мірою залежить від механізмів удосконалення системи управління, а також дослідження та реформатування територіального устрою. Це висуває вимоги щодо чіткого розмежування та закріплення територіальних засад місцевого самоврядування, формування дієздатних місцевих бюджетів територіальних громад, готових забезпечити громадянам високий рівень життя, можливості надання соціальних послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів, широка участь громадськості у вирішенні місцевих проблем. Тому формування нової національної моделі розвитку місцевого самоврядування потребує формування чіткого інструментарію реалізації соціально та економічно ефективної діяльності територіальних громад. При цьому важливого значення набуває оптимізація процесу організації простору в місцевому самоврядуванні та розкриття його реального потенціалу.

Результати аналізу останніх досліджень і публікацій говорять про велику увагу до обраної тематики. Дослідження розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні завжди є предметом наукових досліджень. Цій темі присвячені наукові праці українських та зарубіжних дослідників, серед яких Атаманчук Г., Бабаєв В., Бакуменко В., Балабан Р., Бутко І., Васильєва О., Голікова Т. Ознайомлення з опублікованими роботами, присвяченими підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня, підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування сутності, змісту та процесів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня як важливого інструменту підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Для досягнення цієї мети необхідно було вирішити наступні завдання:

- ознайомитись із теоретичними засадами діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня;
- провести аналіз аспектів моделі територіальної організації влади в Україні;
- розглянути напрями удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступає процес удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня.

Методи дослідження. Для реалізації поставлених у кваліфікаційній роботі завдань використано методи дослідження, які включають в себе використання загальнонаукових методів, теоретичного, структурного, логічного, функціонального, порівняльного аналізу, а також статистичних методів.

Інформаційна база. Теоретико-методологічну основу роботи ґрунтується на використанні основних положень та роботи представницьких

органів у системі місцевого самоврядування, наукових розробок українських та зарубіжних вчених щодо діяльності органів місцевого самоврядування, таких як: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України та інші нормативно-правові акти, наукова та періодична література.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, узагальнення і висновки дослідження спрямовані на удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня. Основні ідеї та висновки дослідження можуть бути використані на практиці органами місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

– «Особливості функціонування біполярної системи місцевого самоврядування у Франції», яку включено до збірника матеріалів науково-практичної конференції за підсумками проходження здобувачами вищої освіти виробничих практик. Випуск 17. Полтава: ПДАУ, 2024.

– «Особливості функціонування іберійської моделі місцевого самоврядування в Іспанії», яку включено до збірника матеріалів студентської наукової конференції Полтавського державного аграрного університету, 16-17 травня 2024 року. Том I. Полтава: РВВ ПДАУ, 2024.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 42 сторінках друкованого тексту, робота містить 1 таблицю, 1 рисунок та 1 додаток.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРВИННОГО РІВНЯ

1.1. Основні принципи діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня в Україні

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право і фактична здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селища, міста у сільську громаду вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції, самостійних або підпорядкованих органам і посадовим особам місцевого самоврядування та законів України. Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що здійснюється органами місцевого самоврядування та утвореними ними органами і має цільове призначення – питання місцевого значення – і здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної. Місцеве самоврядування є складним і різноманітним явищем, яке має такі форми [24]:

– основа конституційного ладу та один із головних принципів функціонування та організації влади, а отже, необхідна ланка забезпечення розвитку демократичного суспільства;

– форми народовладдя, встановлені ст.5 Конституції України, здійснення влади здійснюється народом безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. З цієї точки зору органи місцевого самоврядування посідають окреме місце в політичній системі і не повинні бути частиною державного механізму, що дає можливість розглядати їх як окремо визначену форму здійснення народовладдя;

– право окремої територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та її правової бази.

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

Даючи визначення місцевого самоврядування, слід враховувати його специфічні особливості (рис. 1).

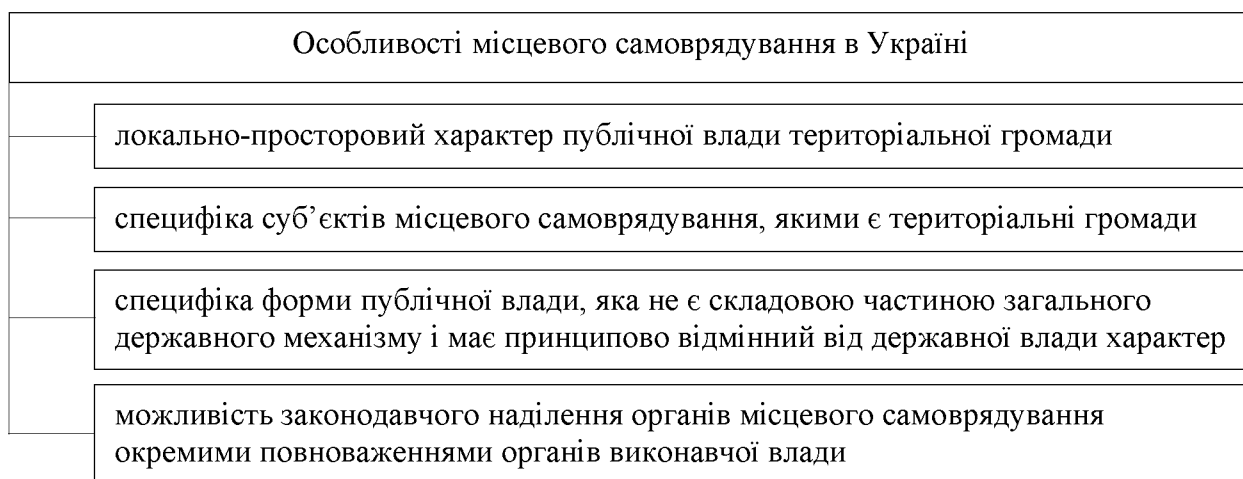


Рис. 1. Особливості місцевого самоврядування в Україні [49]

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром; адміністративно-територіальні одиниці – область, район, місто, район у місті, село.

Основним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста [49].

Представницькими органами місцевого самоврядування є ради місцевих органів влади. Сучасна система місцевого самоврядування включає також представницькі органи обласного та районного рівнів – обласні та районні ради.

Місцеве самоврядування в Україні ґрунтується на таких принципах:

- влада народу;
- законність;

- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- прийнятність;
- правова, організаційна, матеріальна та фінансова самостійність у межах повноважень, встановлених цим та іншими законами;
- підзвітність і відповідальність перед органами місцевого самоврядування, їх органами та посадовими особами;
- державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування [49].

Місцеве самоврядування України в його сучасному територіальному вимірі пройшло дуже складний і досить суперечливий історичний шлях. Українське місцеве самоврядування було створено ще за часів Київської Русі та протягом століть зазнавало постійного впливу східної та західної політичних культур через особливе геополітичне положення нашої країни. Різноманітність підходів дослідників стосується, насамперед, аналізу історичних реалій, що існували в різні епохи в різних регіонах країни, та виникнення, становлення та виникнення особливостей функціонування та розвитку місцевого самоврядування в держави, ще не дали можливості, дати про це чітку думку, повну та об'єктивну картину [18, с. 161].

Певні ускладнення в цій роботі викликає також досить стійкий стереотип, згідно з яким не всі науковці сприймають спадковість української державності з усіма її інститутами з часів Київської Русі та в наступні століття. Проте такі «неповноцінні» та спотворені уявлення про історичну міцність української державності надто легко розбиваються через так звану теорію трьох елементів (або соціологічну концепцію держави), автором якої є німецький політолог Георг Еллінек (1851-1911). Згідно з цією теорією, органічними складовими кожної держави є: національна територія, державний народ і державна влада. Як відомо, всі три елементи повністю закріпилися в Київській Русі. Більш і не менш виразно вони були помітні й у Галицько-Волинському князівстві, у

козацькій державі другої половини XVII ст., в УНР, ЗУНР та УСРР. Таким чином, шість попередніх українських держав, що існували з різним рівнем розвитку в різні епохи на території сучасної України і були знищені воюючими сторонами (за винятком УРСР), абсолютно об'єктивно і беззаперечно слід розглядати як історичні етапи розвитку єдиної держави Україна. На сьогоднішній день, висвітлюючи питання розвитку місцевого самоврядування в Україні, дослідники зазвичай виділяють історичну та конституційну модель самоврядування в Україні. Автор першої історичної моделі періодизації І. Грицак виділяє чотири основні періоди [34, с. 27]:

I. зародження, становлення та розвиток національних форм місцевого самоврядування, заснованих на родовій та державній общині і хронологічні рамки яких сягають періоду зародження та становлення держави східнослов'янських племен на українських землях і до середини XIV ст.;

II. європеїзація; який характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської самоврядної організації (особливо німецького міста Магдебург), почався в середині XIV ст. і завершився в першій половині XIX ст.

III. русифікація внутрішнього місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої, особливо центральні, східні, а згодом і південні, перебувала у складі царської Росії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України розпочався наприкінці XVII ст., свого апогею він досяг у XIX ст. і на початку XX ст.;

IV. спроба українізації місцевого самоврядування, яка почалася в 1920-х роках і триває донині. Один із прихильників цієї періодизації С. Кудлаєнко вважає за доцільне виокремити п'ятий етап – сучасну реформу місцевого самоврядування, яка характеризується суперечливими процесами щодо вибору оптимальної моделі організації місцевого самоврядування в Україні, на основі основних міжнародних муніципальних стандартів та унікальних особливостей розвитку української громади [29, с. 207]. Друга конституційна модель відображає погляди В. Філіпчука і передбачає поділ на 6 етапів, а саме:

1) виникнення в Київській Русі територіального громадського самоврядування на основі звичаєвого права;

2) надання магдебурзького права містам, спочатку Галицько-Волинській державі у XIII ст. (Сянок – 1339, Львів – 1356) та згодом литовськими та польськими королями (Київ – 1494, Чернігів – 1623);

3) створення міських управ за часів царської Росії в 1785 р. на Лівобережній і Слобідській Україні та створення земств у 1864 р.;

4) існування за часів СРСР Рад, які поєднували функції місцевих органів державної влади та функції органів місцевого самоврядування. Самостійність та матеріально-фінансова база таких органів були відсутні, тому ради та їх виконавчі комітети залишалися елементами централізованого апарату управління і тому не могли виконувати функції місцевого самоврядування;

5) відродження місцевого самоврядування в Україні з березня 1990 р. з виборами депутатів Верховної Ради УРСР і місцевих Рад народних депутатів. З цього моменту можна говорити про новий етап у діяльності Рад. 7 грудня 1990 р. було прийнято Закон «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР і місцеве самоврядування», який на законодавчому рівні визначив місцеве самоврядування. Це була спроба перетворити місцеві ради, які тоді входили до єдиної системи органів державної влади, в органи місцевого самоврядування. Розпочався процес переходу до демократичної системи управління, заснованої на децентралізації управління на основі визнання місцевого самоврядування;

6) про сучасний рівень розвитку місцевого самоврядування в Україні можна говорити з прийняттям Конституції України 1996 р., коли місцеве самоврядування набуло конституційного статусу і стало однією з основ конституційного ладу України. 21 травня 1997 р. було прийнято новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [67, с. 109].

Виборні представницькі органи самоврядування – це органи, які виконують особливу функцію прогностичного характеру: визначати та формувати інтереси населення місцевого самоврядування, тобто виробляти на

основі порівняння, обговорення, консенсусу загальне волевиявлення багатьох депутатів, які в свою чергу представляють інтереси певних груп населення, і в кінцевому результаті вироблення рішень, які визначають шляхи розвитку місцевого самоврядування.

1.2. Нормативно-правовий статус діяльності органів місцевого самоврядування первинного рівня

Забезпечення вітчизняного законодавства реалізації місцевого самоврядування в Україні як безпосередньо через територіальні органи, так і через органи місцевого самоврядування, тобто, використання інститутів прямої та представницької демократії, відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування – урядування, оскільки наявність виборних представницьких органів на місцевому рівні є безумовною організаційною передумовою реальності та ефективності місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [49] представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси громадян територіальної громади та приймає рішення від її імені.

Дворівнева система представницьких органів місцевого самоврядування з урахуванням адміністративно-територіального устрою закріплена у частинах 3, 4 статті 140 Конституції України та статті 5 згаданого Закону. Перший рівень становлять сільські, селищні, міські ради та районні у місті ради (за їх наявності), які представляють територіальні громади сіл, селищ, районів у містах і від їх імені здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування. і в їхніх інтересах. Обласні та районні ради мають різний характер і виступають представницькими органами місцевого самоврядування другого рівня, оскільки представляють не інтереси обласної та районної

громад (оскільки законодавство не визнає існування таких громад), а загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і селищ у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України або делегованих їм сільськими, селищними, міськими радами. Як слушно зазначається в науковій літературі, завдяки існуванню обласних і районних рад система місцевого самоврядування, реалізована на рівні місцевої влади, продовжується на регіональному рівні [36, с. 83].

Термін повноважень депутатів місцевих рад усіх рівнів становить 5 років.

Вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті (якщо вони утворюються місцевою радою) рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах за умови чисельності населення до 10000 людей. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох представників. Так само проводяться вибори депутатів районних рад, але кількість депутатів в округах визначається з урахуванням середньої кількості виборців.

Для всіх інших населених пунктів вибори з 2020 року відбуватимуться за пропорційною системою, а кількість депутатів безпосередньо залежить від кількості населення, відповідно до прийнятого у 2020 році Закону про вибори України. Загальний склад цих представницьких органів місцевого самоврядування залежить від чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці (від 26 до 120 депутатів):

- від 5000 до 15000 виборців – 26 представників;
- від 15 тис. до 50 тис. виборців – 34 депутати;
- від 50 тис. до 100 тис. виборців – 38 представників;
- від 100 тис. до 250 тис. виборців – 42 представники;
- від 250 тис. до 500 тис. виборців – 54 народних депутата;
- від 500 тис. до 1 млн виборців – 64 депутати;
- від 1 млн. до 2 млн. виборців – 84 представники;
- понад 2 млн виборців – 120 представників [7].

На виборах депутатів місцевих рад буде застосовуватися дві різні виборчі системи, залежно від типу виборів та величини адміністративно-територіальних одиниць (таблиця 1).

Таблиця 1

**Модель виборчої системи на рівні органів місцевого самоврядування
первинного рівня [7]**

	<i>Село, селище, місто (кількість виборців до 90 тис. осіб), район, район у місті</i>	<i>Область, місто (кількість виборців більше 90 тис. осіб)</i>
Депутат місцевої ради	Мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних округах. В окрузі обирається не менше 2 і не більше 4 депутатів. Суб'єкт висування – партійна організація або самовисування.	Пропорційна система представництва в багатомандатному виборчому окрузі за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Суб'єкт висування – партійні організації.
	<i>Село, селище, місто (кількість виборців до 90 тис. осіб)</i>	<i>Місто (кількість виборців більше 90 тис. осіб)</i>
Голова	Мажоритарна система відносної більшості в одному виборчому окрузі лише з одним мандатом. Суб'єкт висування – партійна організація або самовисування.	Мажоритарна система з абсолютною більшістю в одному окрузі. Суб'єкт висування – партійна організація або самовисування.
Староста	Мажоритарна система відносної більшості в одному виборчому окрузі (село/селище – старостинський округ)	

Організацію та проведення місцевих виборів здійснюють обласні виборчі комісії (сільські, селищні, міські, районні в місті), окружні та районні виборчі комісії. Виборчі округи утворюються територіальними виборчими комісіями не пізніше як за 70 днів до дня виборів за умови приблизно рівної кількості виборців у кожному виборчому окрузі. Для голосування та підрахунку голосів територія села, селища, міста, району поділяється місцевою радою або її виконавчим органом на виборчі ділянки з кількістю від 20 до 3000 виборців [52].

Результати виборів визначаються окружною виборчою комісією на підставі протоколів окружних виборчих комісій. Обраним депутатом сільської, селищної, міської чи районної у місті ради вважається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів виборців порівняно з іншими кандидатами.

Під правовим статусом представницьких органів місцевого самоврядування розуміється низка їхніх прав та обов'язків, встановлених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами та правовими актами.

Основу цих прав і обов'язків рад становлять повноваження місцевого самоврядування, які встановлюються відповідно до п. 2 ст. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування вони здійснюються як органами місцевого самоврядування безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: представницькі та виконавчі органи базового рівня, а також через районні та обласні ради, які представляють інтереси територіальних громад. громад на базовому рівні.

Органи місцевого самоврядування в цілому нерівноправні за статусом (представницькі та виконавчі), проте діють не хаотично, а системно, тобто досягають спільних цілей комплексно [51].

Зміст правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування можна визначити лише на основі порівняльного аналізу прав та обов'язків Ради з повноваженнями органів державної влади, органів, утворених на території, на території якої перебувають юрисдикція територіального органу поширюється, встановлена в законі про місцеве самоврядування, на засадах розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і, нарешті, в результаті визначення представницькими органами місцевого самоврядування уряду своєї внутрішньої структури.

Як уже зазначалося, представницькі органи місцевого самоврядування не входять до системи органів держави. Конституція та Закон про місцеве самоврядування надають їм притаманні їм повноваження та відповідну матеріально-фінансову базу, необхідну для здійснення повноважень, делегованих їм радами. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування та дії органів державної влади є обов'язковими. З цієї причини діяльність рад не можна розглядати як цілком незалежну від діяльності державних органів.

Конституція України та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» ґрунтуються на принципі самостійності місцевого самоврядування.

Самостійність, як ознака будь-якого самоврядування, а тим більше місцевого, не переходить автоматично до представницького органу, утвореного територіальною громадою як первинною ланкою місцевого самоврядування, не перетворює її на своєрідний диктатор, не перетворює її на своєрідний диктатор, не перетворює її на своєрідний диктатор, не перетворює її на своєрідний диктатор. оскільки співпрацює з державними органами, особливо місцевими на регіональному рівні представницькими органами громади [69, с. 27].

Крім того, самостійність місцевого самоврядування також не є абсолютною, оскільки його повноваження можуть здійснюватися як безпосередньо територіальною громадою, так і через органи місцевого самоврядування, насамперед представницькі (пункт другий статті 2 Закону). Однак представницький орган не є типом «органу в органі», тобто вона не є структурною частиною іншого органу, як це характерно, наприклад, для постійних комісій Ради. Він не належить до «вертикалі» радянських рад і тому не підпорядковується жодній державній владі: ні муніципалітету, ні державі. Представницькі органи підкоряються лише горизонтально тій територіальній громаді, яка ці органи утворює.

Основою ефективного розподілу праці між муніципалітетом і радами є компетенція. Ради юридично наділені власними повноваженнями; ви маєте право здійснювати його самостійно, а також несете відповідальність за його виконання. Аналіз цієї компетенції рад дозволяє зробити висновок, що на них покладено основну сферу повноважень місцевого самоврядування [42].

Цей висновок підтверджується тим, що представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати всі питання, віднесені до повноважень місцевого самоврядування, за винятком тих питань, які віднесені до виключної компетенції територіального органу. Тобто рада як представницький орган місцевої влади в принципі може вирішувати всі

питання повноважень органів місцевого самоврядування [43, с. 49].

При цьому територіальна громада має право вирішувати всі питання, що відносяться до відання всього місцевого самоврядування. Відповідно до частини третьої статті 10 Закону про місцеве самоврядування в Україні представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови та виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом поділу влади, порядку та в межах, встановлених законом.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не вирішує питання структурного оформлення представницьких органів місцевого самоврядування, та й потреби в цьому немає. Нарешті, Конституція України та цей закон закріплюють права населення самостійно визначати систему органів місцевого самоврядування, в тому числі представницьких [3, с. 7].

Слід також підкреслити, що визначення правового статусу рад безпосередньо пов'язане зі способом формування цього представницького органу. Нарешті, органи місцевого самоврядування можуть обиратися та формуватися шляхом призначення, делегування, кооптації тощо.

Отже, до обов'язково виборних органів належать насамперед представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів самоврядування є абсолютною організаційною передумовою їх реальності та ефективності.

Крім того, правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування значною мірою розкривається у встановленому законом переліку питань виключної компетенції рад, тобто ті питання, які стосуються лише представницьких органів самоврядування, мають право вирішувати і ніякі інші. Це забезпечує провідну роль представницьких органів серед усіх інших органів місцевого самоврядування [25, с. 3].

Отже, правовий статус представницького органу місцевого самоврядування визначається не лише сукупністю його прав та обов'язків, встановлених Конституцією та законами України, а також іншими нормативно-правовими актами. Отже, можна запропонувати наступне

визначення правового статусу представницького органу місцевого самоврядування.

Правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (Ради) полягав у тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним із основних елементів місцевого самоврядування, який має власну структуру, визначену ним самим і відносно самостійно здійснює свої законодавчо делеговані повноваження на основі функціонального розмежування між місцевою владою та органами, які вона утворює.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СТАНУ ТА НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРВИННОГО РІВНЯ

2.1. Аналіз аспектів моделі територіальної організації влади в Україні

Місцеве самоврядування за своєю природою є особливою формою здійснення публічної влади, відмінною від державної влади та влади об'єднань громадян, які реалізують політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів. Аналіз сутності місцевого самоврядування підтверджує, що воно поєднує в собі суспільний і державний аспекти водночас. Варто зазначити, що місцеве самоврядування, як найбільш демократична та раціональна модель місцевого самоврядування, є одним із важливих принципів правової демократичної держави, а також необхідною умовою формування громадянського суспільства відповідно до сучасних економічних і соціально розвинених країн світу. Тому вирішення більшості соціально-економічних проблем, пов'язаних із підвищенням рівня життя населення в Україні, реалізацією прав і свобод громадян та наповненням їх реальним змістом, можливе лише в умовах ефективно функціонуючого місцевого структура самоврядування.

За час існування незалежної України відбулося кілька реформ системи територіального устрою органів влади України. Так, у 90-х роках ХХ ст. моделі територіальної організації влади неодноразово змінювалися від радянської моделі місцевого самоврядування до застосування французької моделі кінця 1990-х років.

Після формування системи влади було кілька спроб змінити адміністративно-територіальний устрій України:

- у 1997 році було започатковано проект закону «Про адміністративно-територіальний устрій України»;
- у 2005 р. проект територіальної реформи розробив Р. Безсмертний (пакет реформ складався з п'яти законопроектів);
- у 2010-2013 роках проект територіальної реформи, розроблений Мінрегіоном України, обговорювався громадськістю та експертами в Україні;
- 2015-2020 роки стали періодом реалізації масштабної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на основі «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої 1 квітня 2014 року.

В Україні сформувалася принципово нова система місцевого самоврядування, яка повністю відрізняється від попередньої і багато в чому схожа на муніципальні системи деяких зарубіжних країн. Вже за приналежністю цієї системи до конкретної муніципальної моделі можна судити про її позитивні та негативні сторони.

В Україні склалася парадоксальна ситуація: громадська концепція місцевого самоврядування закріплена на конституційному рівні, але при розробці чинного законодавства парламент керується переважно радянськими стереотипами і приймає норми, які насамперед відповідають державній концепції. Це створює конфліктне середовище, яке, звісно, не може сприяти розвитку місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування залишається додатком державного апарату, незважаючи на конституційні норми, які встановлюють його автономію від органів державної влади. Фінансово-економічна слабкість місцевої влади зумовлює її залежність від держави, відсутність чіткого розподілу повноважень змушує місцеву владу орієнтуватися не на інтереси місцевої влади, а на інтереси державної влади. Як наслідок, органи місцевого самоврядування показують, що вони не в змозі забезпечити населенню якісний рівень публічних послуг, який відповідає європейським стандартам, і, крім того, чинне законодавство не спонукає їх до самовдосконалення та саморегулювання.

Значний концептуальний потенціал, як в аспекті осмислення політичного бачення перспективних напрямів розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування та вітчизняного муніципалізму в цілому, так і розуміння потенційних сценаріїв у розвитку муніципальної реформи, містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи низки політичних партій та громадських організацій хоча й вони не містили оптимальних «рецептів» щодо формування ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування.

У конституційному тексті було зручно закріпити принцип, згідно з яким місцеве самоврядування є незалежною від органів державної влади та організаційно відокремленою формою публічної влади, яка здійснюється територіальним органом у встановленому законом порядку безпосередньо та через органи місцевого самоврядування та посадових осіб. Така норма створила б конституційні умови для формування в Україні муніципальної влади як самостійного виду публічної влади, поділ якої відбувається не лише по горизонталі – на законодавчу, виконавчу та судову, а й по вертикалі – державну та муніципальну. Крім того, у тексті конституції має бути чітко прописано, що держава гарантує всі права органів місцевого самоврядування, водночас підкреслюючи, що вони мають усі права юридичної особи.

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування показує, що Україна обрала модель регулювання питань місцевого значення за схемою «тільки те, що дозволено законом». Нарешті, місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися в межах Конституції та законів України (ст. 140 Конституції України). Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» значною мірою є своєрідним каталогом функцій і повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. По суті, це не закон про місцеве самоврядування, не закон про місцеву владу, а закон про органи та посадових осіб місцевого самоврядування, їх функції та повноваження. Територіальні громади як «основні суб'єкти місцевого самоврядування, основні носії його функцій і повноважень» (ст. 6 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») фактично

не враховуються, принаймні не оскільки їх виключна прерогатива чітко не визначена, не встановлено, що таке «питання місцевого значення», а тому існують проблеми з перерозподілом функцій і повноважень місцевого самоврядування «від їхнього основного носія», а саме територіальної громади, на користь інших суб'єктів. Важко виділити ті функції та повноваження суб'єкта, про які законодавець не має чіткого уявлення.

Модернізація конституційної моделі місцевого самоврядування на цих засадах сприятиме утвердженню якісно нових підходів до організації та функціонування територіальних громад. На підставі відповідних норм органи місцевого самоврядування почуватимуться на конституційному рівні первинним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм його функцій і повноважень, зможуть безпосередньо реалізовувати свою політико-економічну правосуб'єктність і вирішувати широкі питання коло питань місцевого значення входять до їх компетенції. Проте сучасні конституційні проектні ініціативи, незважаючи на певні недоліки, значно розширюють перспективи розвитку місцевої влади та місцевого самоврядування в цілому (порівняно з чинною конституційною моделлю) і водночас залишають позаду колосальний набір проблем, які вимагають вирішення саме на законодавчому рівні, тобто з боку держави, від якої значною мірою залежатиме кінцевий муніципальний поступ в Україні. Зокрема, йдеться про те, як в Україні будуть розподілені повноваження між гілками влади та рівнями місцевого самоврядування та як ця модель відповідатиме територіальній організації влади.

Наразі реформування територіальних органів влади в Україні на районному рівні спрямоване на забезпечення максимальної доступності всіх видів послуг громадянам, а тому система представницьких органів місцевого самоврядування покликана мати не лише повноваження, а й відповідальність за якість наданих послуг.

На думку автора, збереження районного рівня представницьких органів місцевого самоврядування має сенс, оскільки нова форма муніципалітету

покликана отримати досвід співпраці. А функцію забезпечення зв'язком могли б взяти на себе районні ради.

Роль районів і районних рад суттєво змінюється, а подекуди й зовсім скасовується. Для укрупнення регіонів використовували ряд критеріїв, серед яких наявність не менше 150 тисяч жителів і віддаленість від райцентру не більше 60 кілометрів.

Чітка класифікація регіонів за цими критеріями була неможливою, і траплялося багато винятків. Найбільшим районом в Україні був Дніпровський з населенням 1,179 млн жителів, а найменшим – гірський Верховинський з 30 тисячами жителів. На районному рівні планується частково залишити відповідальність за такими напрямками: забезпечення освіти (спеціальна загальна середня освіта), охорона здоров'я (підтримка та розвиток загальноосвітніх закладів охорони здоров'я), фізична культура, спорт, культура і мистецтво. Також на районному рівні можуть залишитися окремі питання землеустрою, містобудування та архітектури. Первинна медична допомога надаватиметься в громадах, а вторинний і третинний рівні будуть передані Національній службі здоров'я. Він визначатиме подальшу долю багатопрофільних закладів у колишніх районних центрах залежно від потреб населення. Ці речі не мають нічого спільного з зонуванням.

Те саме стосується утворення та розпуску судів, які відбуваються за потреби, а не шляхом перенесення судів до нових районних центрів. Що стосується створення нових транспортних шляхів із сіл і міст до нових районних центрів, то ці проблеми вирішуватимуть нові районні ради та адміністрації.

Таким чином поступово формується модель представницьких органів місцевого самоврядування, в якій більшість служб зосереджено на муніципальному рівні, а обласні та районні ради беруть на себе координаційні функції. Нова редакція Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» навіть не включає районні та обласні ради до системи місцевого самоврядування в Україні.

3.2. Пропозиції щодо використання світового досвіду формування та функціонування органів місцевого самоврядування первинного рівня

У світі сформувалися та функціонують різноманітні системи місцевого самоврядування.

Комунальна (англосаксонська) система – виникла в Британії, а потім була прийнята багатьма країнами, особливо колишніми британськими колоніями.

Біполярна система місцевого самоврядування характеризується певним підпорядкуванням нижчих зв'язків вищим. Вона поширена в більшості країн (континентальна Європа, франкомовна Африка, Латинська Америка, Близький Схід) і характеризується такими особливостями:

- в одній адміністративно-територіальній одиниці функціонує система місцевого самоврядування та система безпосереднього державного управління;

- муніципалітети, яким надано права юридичної особи публічного права, визнаються суб'єктами місцевого самоврядування;

- органами місцевого самоврядування є: колегіальний представницький орган, голова виконавчої влади та колегіальний виконавчий орган, який розподіляє між собою повноваження місцевої представницької та виконавчої влади;

- юрисдикція місцевої влади є загальною і визначається за принципом «дозволено все, що не заборонено»;

- діяльність органів місцевого самоврядування контролюється місцевим представником центральної влади.

Нині французьке законодавство повністю регулює всі питання організації та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Місцеве самоврядування у Франції регулюється Конституцією Республіки, Основним кодексом адміністративно-територіальних одиниць, Французьким адміністративним кодексом місцевого самоврядування та Муніципальним кодексом.

У Франції існує три рівні місцевого самоврядування: комуни, департаменти та регіони. У цих сферах виконуються рішення, прийняті на державному рівні, а органи місцевого самоврядування діють зі своїми повноваженнями. Тобто органи місцевого самоврядування є державними адміністративними органами зі своєю назвою, територією, бюджетом, людськими ресурсами тощо, які мають спеціальні повноваження на відповідному рівні автономії від центральної влади. У Франції також, крім звичайних територій, є території зі спеціальним статусом: Париж, Ліон, Марсель, Корсика, Майотта, Сен-П'єр і Мікелон, якими керують відповідні установи.

Відповідно до Загального кодексу місцевих органів влади органом комуни є муніципалітет, який складається з муніципальної ради, мера та його заступників. Відповідно до встановленого кодексу, міський голова обирається радою зі свого складу таємним голосуванням строком на 6 років. Він є главою виконавчої влади в муніципалітеті (адміністративно-територіальної одиниці базового рівня) і має дві групи повноважень: як голова виконавчого органу муніципалітету, мер виконує та пропонує рішення муніципальної ради, виконує бюджет, забезпечує збереження та раціональне використання майна муніципалітету, очолює муніципальну адміністрацію, має широкі повноваження у справах муніципальної поліції, а також очолює муніципальну поліцію та службу безпеки країни; як представник держави мер реєструє свідоцтва про шлюб, народження та смерть.

Він також є офіцером кримінальної поліції і може бути запрошений, зокрема від імені прокурора або слідчого судді, для прискорення розслідування особи обвинуваченого, а також його фінансових, сімейних або соціальних обставин. Він також уповноважений здійснювати окремі дії у зв'язку з притягненням до відповідальності за злочини, віднесені до підслідності прокуратури. Крім того, мер відповідає за різні адміністративні завдання, включаючи публікацію законів і постанов і складання списків виборців.

Ст. 72 Конституції Франції встановлює, що муніципалітет вільно керує собою через обрану раду і має нормативні повноваження для здійснення своїх повноважень. Залежно від кількості виборців ради формуються за різними виборчими системами і мають різний кількісний склад. У ст. 2121-29 Загального кодексу зазначено, що муніципальна рада регулює справи муніципалітету шляхом обговорення (зборів). Місцева рада спочатку висловлює свою думку з питань, які зачіпають місцеві інтереси. Місцева рада регулює справи громади своїми рішеннями. Поняття «справи громади» охоплює всі питання, що враховують інтереси жителів громади і не належать до відання інших органів влади.

Будь-яке питання, що входить до компетенції комуни, має автоматично вирішуватися муніципальною радою, якщо законодавство прямо не надає меру право вирішувати це питання. Відповідно до ст. 2121-30 – 2121-35 до компетенції муніципальної ради входить: фінансові повноваження; повноваження у сфері публічних послуг; розпорядження комунальним майном; повноваження у сфері землеустрою та містобудування; кадрові повноваження; дорадчі повноваження.

Англо-американська модель поширена у Великій Британії та США, її характерними рисами є:

1. Значна самостійність органів місцевого самоврядування;
2. Відсутність на місцях уповноважених представників центральної влади, які б опікувалися органами місцевого самоврядування;
3. Обрання ряду посадових осіб місцевого самоврядування;
4. Органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – це позитивний принцип правового регулювання;
5. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно опосередковано – через центральні міністерства.

Континентальна модель широко поширена в європейських країнах, наприклад у Німеччині та Франції, у багатьох країнах Латинської Америки та франкомовної Африки. Її характерними рисами є:

1. У порівнянні з англо-американською моделлю існує вищий ступінь централізації та вертикального підпорядкування.

2. Поєднання місцевого самоврядування та безпосереднього державного управління на місцевому рівні.

3. Органам місцевого самоврядування дозволяється все, що не заборонено законом – це так званий негативний принцип правового регулювання.

Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (крім базового) або лише на базовому рівні.

Змішана модель – поширена в Австрії, РФ та Німеччині – характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделей.

Іберійська модель, поширена в Бразилії, Мексиці, Португалії, дуже близька до континентальної моделі, вона передбачає, що місцеве управління здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування (наприклад, ради), які обираються населенням, а відповідна адміністрація буде посадові особи місцевого самоврядування (наприклад, мери, префекти), які водночас є головами відповідних рад та їх виконавчих органів і визнаються центральним урядом як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правами відповідну діяльність Ради контролювати.

Радянська модель зараз широко поширена в деяких країнах з комуністичним режимом: на Кубі, в КНР і КНДР її характерними рисами є:

1. Ґрунтується на запереченні розподілу влади та визнанні повноважень представницьких органів знизу догори.

2. Усі ради є органами державної влади на своїй території.

3. Рада обирає інший державний колегіальний орган – Виконавчий комітет, який підпорядковується цій Раді і водночас Виконавчому комітету вищого рівня.

У світовій практиці державного будівництва Ізраїль став унікальним прикладом реалізації політичної ідеї. Причиною і механізмом виникнення

державності став національний рух (сіонізм), який мав на меті встановлення єврейської державності. Її лідери розробили концепцію національного будівництва, забезпечили громадську мобілізацію, визначили пріоритети реалізації цієї ідеї, використали для її реалізації дипломатичні, військово-політичні та економічні зв'язки. Перед Українською державою стоять і такі завдання, від вирішення яких залежить її існування та процвітання. Більше половини проблем, з якими щодня стикаються громадяни, пов'язані з діяльністю місцевої влади, і нас цікавить, наскільки ефективно вона працює в нашій країні. Держава Ізраїль має шість адміністративних округів, які знаходяться під юрисдикцією районних адміністраторів, призначених міністром внутрішніх справ, і тринадцять підрайонів. Основними адміністративними органами в Ізраїлі є органи місцевого самоврядування – муніципалітети (*iriyot*) у містах, місцеві ради (*mo'atzot mekomuyot*) у міських поселеннях і великих селах і регіональні ради (*mo'atzot ezoriyot*), які об'єднують групи дрібних населених пункти. До завдань органів місцевого самоврядування входить надання жителям комунальних послуг, благоустрій і розвиток населеного пункту.

Виконання ряду функцій центральних органів державної влади спочатку було передано до повноважень місцевих органів; Вони піклуються про шкільну освіту та соціальну допомогу в населеному пункті, розподіляють і збирають місцеві податки, утримують парки, зони відпочинку, пожежні частини тощо. Всього в країні 66 муніципалітетів, 148 місцевих і 53 обласних ради. Повноваження, обов'язки, організація і характер діяльності органів місцевого самоврядування визначаються відповідними законами. У парламенті Ізраїлю у виступах політиків, особливо тих, що вийшли з органів місцевого самоврядування, містяться пропозиції щодо розширення повноважень мерів міст і посилення відповідальності за порушення національного законодавства, зазначає державний аудитор. На думку депутатів, вибори мера мають бути прямими і незалежними від партії, яку представляє кандидат. Також стоїть питання щодо укрупнення місцевих рад.

В Ізраїлі практикуються різні форми прямої демократії через місцеві референдуми, муніципальні вибори, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Виборчим правом можуть бути всі жителі, які досягли на момент виборів 18 років і є постійними жителями території (включаючи людей без ізраїльського громадянства). Кандидатом на місцевих виборах може бути будь-яка особа, яка досягла 21 року, має постійне місце проживання у відповідному регіоні та чиє прізвище включено до списку кандидатів. Усі органи місцевого самоврядування обираються і скликаються раз на п'ять років. Вибори диференційовані: персональні та за системою відносного партійного представництва (прохідний бар'єр 2%). У них беруть участь лише жителі конкретної місцевості чи населеного пункту. Наприклад, жителі Єрусалиму можуть голосувати лише на муніципальних виборах Тель-Авіва.

Під час цих виборів обираються міські ради та окремо міські голови та голови місцевих і обласних рад. Персональні прямі вибори голів громади роблять їх більш незалежними від особистих та партійних інтересів членів ради громади. Під час виборів окремо за мажоритарною системою обираються депутати місцевих рад (раніше їх обирали місцеві ради) – мери міст, голови місцевих рад. Прямі вибори голів громади роблять їх більш незалежними від особистих та партійних інтересів членів ради громади. На виборах до місцевих органів влади зазвичай (але не завжди) з'являються ті самі партійні списки, що й на виборах до Кнесету. У 2002 році лише у двох містах країни мери не були обрані провідними партіями: лівою Лейбористською партією чи правим блоком Лікуд. Порядок виборів обласної ради відрізняється від інших виборів місцевих рад. Селища, підпорядковані обласним радам, надсилають до них своїх делегатів, обраних таємним голосуванням селищним комітетом (у кібуцах і мошавах кооперативний комітет одночасно є і місцевим селищним комітетом). Кількість делегатів від кожного населеного пункту – два і більше залежно від кількості жителів, затвердженої Міністерством внутрішніх справ.

Чи засноване місцеве самоврядування в Ізраїлі на прямій демократії? Або на пропорційній партійній основі з виборчим порогом 2%, але Кнесет знову говорить про підвищення виборчого порогу до 2,5%.

На органи місцевого самоврядування покладено такі основні завдання:

1. Підготовка проектів благоустрою та розвитку населених пунктів, у т.ч. визначення місця будівництва, планування доріг і вулиць та планів їх освітлення.

2. Надання населенню комунальних послуг:

– вивіз сміття, прибирання вулиць, будівництво, ремонт та контроль каналізації; постачання води;

– гігієнічний нагляд;

– встановлення правил моніторингу виробництва харчових продуктів;

– організація та забезпечення роботи пожежної частини;

– забезпечення безпеки мешканців у громадських місцях;

– визначення режиму роботи магазинів, ресторанів, театрів та різних інших закладів дозвілля, забезпечення роботи готельних служб;

– забезпечення оздоровчих закладів;

– надання соціальної допомоги нужденним (будинки престарілих).

3. Будівництво та сприяння будівництву: релігійних закладів (синагог, єшив), виділення для цього земельних ділянок; навчальні заклади (школи, дитячі садки), заклади культури (театри, стадіони та клуби). Для успішної діяльності та вирішення поставлених перед ними завдань органи місцевого самоврядування потребують власної нормативно-правової бази, яка складається з допоміжних законів. Вони приймаються ними, але повинні бути затверджені міністром внутрішніх справ. Без них ці закони не мають сили. Вони обов'язково оприлюднюються та публікуються разом із державними законами в «Решумот» («Офіційна інформація»), але їх дія поширюється не на всю країну, а лише на територію, підпорядковану відповідному органу місцевого самоврядування, і вони не повинні суперечити державним законам. Порушник субсидіарного закону може бути заарештований міським

комісаром, а справа може бути передана до суду. Округи та підрайони знаходяться під юрисдикцією районних адміністраторів, яких призначає міністр внутрішніх справ і підзвітний йому. Міністерство контролює діяльність органів місцевого самоврядування, в тому числі визначає рівень муніципальних податків і муніципального бюджету, а також визначає розмір державних субсидій і навіть кількість делегатів від кожного населеного пункту (два і більше) у формуванні органів місцевого самоврядування та обласних рад залежно від кількості жителів. У разі, якщо місцева влада не може функціонувати успішно (відсутність бюджетної дисципліни, конфлікти в місцевій раді, що впливають на її роботу, корупція тощо), міністр внутрішніх справ має право розпустити місцеву раду чи місцеву адміністрацію, тимчасово взяти керувати спеціально уповноваженою особою чи Комісією та призначити виконувача обов'язків Голови Ради до наступних виборів, після чого Рада іменується «призначеною».

Проект територіальної реформи місцевого самоврядування в Україні часто порівнюють із вдалим польським варіантом. Останній базується на трирівневій системі самостійного самоврядування, а саме: муніципалітет (територіальна громада) – повіт (район) – воєводство (область). Ми прагнемо цього результату, але початкові умови та обставини події в Україні суттєво відрізняються від польських.

Для побудови української моделі місцевого самоврядування за європейськими стандартами важливо здійснити такі кроки: 1) проведення реформи адміністративно-територіального устрою нашої держави, особливо місцевого самоврядування як функціонально, так і процедурно. Реформа має передбачати чітке розмежування повноважень за рівнями управління, метою якого є уніфікація статусу адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх поділу в чинному законодавстві; 2) розширення повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) здійснення подальшої децентралізації формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування в Україні та розширити її напрями. Так, важливо забезпечити

рівномірний розподіл з урахуванням повноважень та фінансових потреб органів місцевого самоврядування; 4) удосконалення системи місцевих податків і формування системи муніципальних фінансово-кредитних установ, що допускає використання кредитного механізму; 5) запровадження місцевих цінних паперів і муніципальних позик тощо, які можуть стати джерелом фінансування інвестиційних програм [55, с. 77].

На думку І. Дробуша, місцеве самоврядування має відповідати таким суспільним вимогам: 1) реалізація права громадян на участь в управлінні місцевими справами, 2) впровадження ефективного місцевого самоврядування, здатного задовольнити як життєво важливі потреби місцевого населення, так і загальнодержавні інтереси [16, с. 93].

Тож, у кожній країні світу, в силу її особливостей, діє виборна система місцевого самоврядування, яка, у свою чергу, являє собою складний механізм поєднання автономії дій і державного контролю.

3.3. Основні інструменти розширення повноважень органу місцевого самоврядування

Аналіз становлення системи місцевого самоврядування показує, що її становлення тісно пов'язане з удосконаленням усієї системи державного управління місцевим і регіональним розвитком.

1) удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, в якій територіальна громада конституюється як низова самоврядна адміністративно-територіальна одиниця, що передбачає:

– забезпечення територіальності місцевого самоврядування, яке повинно здійснюватися на окремих територіях. Тобто на одній території не може бути кількох територіальних громад, які виступають самостійними суб'єктами права місцевого самоврядування;

– до складу територіальної громади як підпорядкованої самоврядної

адміністративно-територіальної одиниці має входити територія відповідного населеного пункту та прилеглі до населеного пункту земельні ділянки;

- у разі об'єднання кількох сіл у територіальну громаду територія між селами підпорядковується місцевому самоврядуванню;

- сприяння розвитку територіальної громади як соціальної спільноти, залучення її членів до активної участі в реалізації завдань і функцій громади, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- запровадження місцевого самоврядування на районному та регіональному рівні з такими інститутами, як обласний колектив, обласна комунальна власність, обласні фінанси, обласні бюджети, регіональні податки та збори, регіональні представницькі органи з власними виконавчими структурами тощо;

- запровадження всеосяжного місцевого самоврядування для забезпечення його реалізації на всій території України. Повне або часткове обмеження права територіального органу на місцеве самоврядування в межах окремих територій можливе на законних підставах лише у виняткових випадках, пов'язаних із забезпеченням оборони країни, екологічним лихом тощо;

- зміна статусу, функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та утворення на їх основі органів виконавчої влади, які здійснюють контрольні-наглядові функції, забезпечують виконання Конституції і законів України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, дотримання правопорядку; здійснення функцій виконавчої влади, які не підлягають децентралізації.

2) Формування самодостатніх територіальних громад, у тому числі:

- сприяння процесам об'єднання органів місцевого самоврядування, які не мають необхідних ресурсів для здійснення повноважень місцевого самоврядування;

- формування територіальних громад, які могли б бути самодостатніми,

мати достатні матеріальні, фінансові, людські та інші ресурси для здійснення своїх повноважень та могли б надавати соціальні послуги на рівні національних та європейських стандартів;

- визначення Верховною Радою України просторових меж територіальної громади з урахуванням волевиявлення населення та на підставі критеріїв, встановлених законом, відповідно до яких вважається, що ця територія повинна мати достатні ресурси для формування об'єктів комунальної власності та соціальної інфраструктури, бюджету місцевого самоврядування, представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування;

- врахування при визначенні адміністративних меж територіальної громади принципу територіальної доступності публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування.

3) Удосконалення системи місцевого самоврядування шляхом здійснення таких заходів:

- юридичне закріплення територіальної основи місцевого самоврядування шляхом запровадження самоврядної адміністративної одиниці – територіальної громади;

- законодавче закріплення статусу територіальних громад населених пунктів, віднесених до сфери управління органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць;

- законодавче закріплення низки питань щодо виключних повноважень територіальних громад, порядку їх внутрішньої організації, порядку створення та реорганізації територіальних громад, створення об'єднаних територіальних громад, їх асоціацій та агломерацій;

- законодавче визнання та впровадження в практику місцевого самоврядування різноманітних форм безпосередньої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування (загальні збори, референдуми тощо).

- передбачити в законодавстві зміни в статусі та порядку формування

обласних і районних рад та їх виконавчих органів, набуття ними статусу представницьких органів району, обласного територіального колективу (об'єднання) та обрання населенням. район, область на основі однакового виборчого права громадян;

– встановлення законом порядку формування міських міліцій для забезпечення повноважності місцевого самоврядування, законності, правопорядку, захисту прав і законних інтересів громадян;

– законодавче визначення порядку передачі повноважень органам місцевого самоврядування та органам державної влади, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

4) чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів на законодавчому рівні з метою спільного пошуку та узгодження шляхів покращення місцевого та регіонального розвитку, що може бути досягнуто такими шляхами:

– передбачити в законодавстві, що до повноважень виконавчої влади входять також повноваження, реалізація яких зачіпає інтереси всього населення України. До повноважень місцевого самоврядування також слід віднести ті, що спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов'язані з наданням послуг членам територіальної громади;

– забезпечити формування повноважень органів місцевого самоврядування знизу догори, починаючи від місцевого самоврядування, тобто привернути увагу місцевого самоврядування до всіх суспільних питань, які хвилюють місцеве самоврядування та його місцеві органи самоврядування здатні вирішувати;

– передбачити законом до відання органів місцевого самоврядування району, області такі питання, які зачіпають інтереси населення району, області

в цілому і не можуть бути вирішені на базовому рівні, а також до компетенції органів виконавчої влади мають бути віднесені питання, які потребують централізованого управління, що виходить за межі завдань, функцій і можливостей ОМС та не може бути децентралізованим та переданим їм;

– удосконалення порядку судового захисту прав та інтересів місцевих органів влади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

5) Зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Вважається, що такі дії можуть бути пріоритетними:

– завершення процесів розмежування об'єктів державної та комунальної власності та передачі об'єктів державної власності у комунальну власність територіальних громад та у спільну власність територіальних громад;

– законодавче запровадження власності територіальних колективів областей і районів як форми колективної співвласності територіальних громад та правового регулювання статусу об'єктів права власності територіальних колективів районів і областей;

– розмежування земельних ділянок комунальної та державної власності та власності територіальних колективів районів і областей;

– визначення об'єктів права комунальної власності на землю територіальними колективами районів та областей;

– законодавче визначення районних та обласних бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування та переведення їх на власну дохідну базу;

– правове регулювання міжбюджетних трансфертів та удосконалення механізмів державної фінансової та матеріальної підтримки (субсидій) малозабезпечених територій та органів місцевого самоврядування, а також територій, які постраждали від стихійного лиха та катастроф;

– правове регулювання внутрішньої та зовнішньої кредитної системи муніципального населення;

– створення муніципальних банків, які обслуговують місцеві домогосподарства, а також рахунків підприємств і установ, що перебувають у комунальній власності місцевих органів влади районів і областей;

– створення іпотечних банків, розвиток земельної іпотеки і на цій основі сприяння вирішенню аграрних та соціально-економічних проблем сільських громад;

– реформування житлово-будівельних і комунальних підприємств і установ, забезпечення їх рентабельної та бездотаційної роботи, впровадження ресурсо- та енергозберігаючих технологій, системи обліку надання послуг та використання ресурсів, модернізація матеріально-технічної бази житлово-комунального будівництва послуги.

Успіх подальшого розвитку місцевого самоврядування та його перетворення відповідно до потреб часу у вирішальній мірі залежить від професійно та ідейно підготовлених кадрів до творчої професійної діяльності в муніципалітеті чи місцевому самоврядуванні. Рівень послуг безпосередньо залежить від того, наскільки працівники органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, сільські, селищні та міські голови обізнані з місцевим законодавством та новітніми технологіями місцевого самоврядування, якими вміннями та навичками вони володіють вирішення повсякденних проблем конкретної територіальної громади, передбачених у системі місцевого самоврядування, в яких умовах проживає населення відповідного села, селища, міста.

ВИСНОВКИ

Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що здійснюється окремими суб'єктами – територіальними громадами та утвореними ними органами, має спеціальну мету – питання місцевого значення й здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунального.

Місцеве самоврядування є продуктом розвитку держави, однак це не означає, що його породжує сама держава. Держава є необхідною основою для перетворення простого самоврядування в міське. Цей процес можливий лише за умов виникнення владної конкуренції, яка представлена як наявністю інших територіальних громад, так і насамперед держави та її органів. Термін «міський» вказує на існування більшого територіального об'єднання: фактично держави.

Серед різноманітних підходів до визначення сутності місцевого самоврядування політологічний підхід (який не відкидає повністю інших) виходить на розуміння сутності місцевого самоврядування, згідно з яким міське, найбільш наближене за змістом явище, є сутністю місцевого самоврядування. Самоврядування розглядається як процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів у контексті взаємодії з державою та іншими територіальними громадами.

Цей висновок підтверджується тим, що представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати всі питання, віднесені до повноважень місцевого самоврядування, за винятком тих питань, які віднесені до виключної компетенції територіального органу. Тобто рада як представницький орган місцевої влади в принципі може вирішувати всі питання повноважень органів місцевого самоврядування.

При цьому територіальна громада має право вирішувати всі питання, що відносяться до відання всього місцевого самоврядування. Відповідно до частини третьої статті 10 Закону про міське самоврядування в Україні представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські

голови та виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом поділу влади. порядку та в межах, встановлених законом.

Отже, до обов'язково виборних органів належать насамперед представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів самоврядування є абсолютною організаційною передумовою їх реальності та ефективності.

Виборні представницькі органи самоврядування – це органи, які виконують особливу функцію прогностичного характеру: визначати та формувати інтереси населення місцевого самоврядування, тобто виробляти на основі порівняння, обговорення, консенсусу загальне волевиявлення багатьох депутатів, які в свою чергу представляють інтереси певних груп населення, і в кінцевому результаті вироблення рішень, які визначають шляхи розвитку місцевого самоврядування.

Отже, правовий статус представницького органу місцевого самоврядування визначається не лише сукупністю його прав та обов'язків, встановлених Конституцією та законами України, а також іншими нормативно-правовими актами. Отже, можна запропонувати наступне визначення поняття правового статусу представницького органу місцевого самоврядування.

Правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (Ради) полягав у тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним із основних елементів місцевого самоврядування, який має власну структуру, визначену ним самим і відносно самостійно здійснює свої законодавчо делеговані повноваження на основі функціонального розмежування між місцевою владою та органами, які вона утворює.

Для сталого розвитку місцевого самоврядування та підвищення ефективності його організації необхідно продовжити реформу децентралізації влади відповідно до кращих практик світової спільноти. Важливо врахувати як переваги, так і недоліки зарубіжного досвіду організації реалізації місцевої влади, що призведе до позитивного результату та суттєво вплине на ефективність реформи місцевого самоврядування в Україні. Проте, зважаючи

на особливості розвитку українського суспільства та держави в цілому, цей досвід неможливо переоцінити. При здійсненні реформи децентралізації влади позитивним є використання досвіду Франції щодо запровадження інституту префектів в Україні шляхом реструктуризації місцевих адміністрацій в органи префектур з координаційними та наглядовими функціями. Крім того, необхідно продовжити вивчення польського досвіду, особливо в питаннях ефективного регулювання розподілу фінансових ресурсів, розробки та реалізації кадрової політики в органах місцевого самоврядування, зокрема щодо методів вступної служби в органи місцевого самоврядування. Тому перед органами влади стоїть військово-політичне завдання не лише перемогти державу-агресора, а й продовжити шлях України до євроінтеграції. А для цього важливо завершити повоєнну адміністративно-територіальну реформу та запровадити повноцінну систему обласного та районного самоврядування. Щоб чітко розмежувати повноваження між різними рівнями публічної влади, слід, зокрема, уважно вивчити перелік делегованих повноважень, враховуючи досвід країн європейського простору.

Депутати районних у містах рад максимально наближені до виборців, найкраще знають проблеми виборців і можуть у найкоротші терміни реагувати на соціальні виклики. Сьогодні в Україні 118 районних рад у містах. Відповідно до чинного законодавства організацію місцевого самоврядування визначає міська рада, відповідно міська рада приймає рішення про розміщення представництва на районному рівні. Ця норма дозволяє міським радам розпускати районні ради. Через активне застосування цієї норми не в кожному районі міста є районна рада. Якихось певних закономірностей щодо формування чи відмови у формуванні представницьких органів на районному рівні немає. Якщо виходити з того, що поділ міської території на райони є важливим фактором формування міського середовища, як відзначають експерти, то наявність виборних органів на районному рівні є найважливішою організаційною передумовою ефективності місцевого самоврядування.