

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 25*

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ
ДОСВІД**

Харків
«Право»
2020

DOI: <https://doi.org/10.31359/978-966-998-108-0>

УДК 342.25(477+4)

K56

Серія заснована у 2012 р.

Авторський колектив:

д-р юрид. наук, проф. О. В. Петришин – вступ, § 2.3 (у співавторстві); д-р юрид. наук, проф. С. Г. Серьогіна – § 1.1 (у співавторстві); канд. юрид. наук, доц. І. І. Бодрова – §§ 2.1, 2.3 (у співавторстві), 2.4; канд. юрид. наук Л. М. Гришко – § 1.1 (у співавторстві); канд. юрид. наук, доц. К. О. Закоморна – §§ 1.3 (у співавторстві), 1.4 (у співавторстві); канд. юрид. наук, доц. О. Ю. Лялюк – § 2.2; канд. юрид. наук А. О. Муртіцева – § 1.2; канд. юрид. наук А. С. Чиркін – §§ 1.3 (у співавторстві), 1.4 (у співавторстві)

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк, д-р юрид. наук, проф.; І. І. Бодрова, канд. юрид. наук, доц. (заст. голов. ред.); П. М. Любченко, д-р юрид. наук, проф.; О. В. Петришин, д-р юрид. наук, проф.; С. Г. Серьогіна, д-р юрид. наук, проф. (голов. ред.); І. В. Яковюк, д-р юрид. наук, проф.

Рецензенти:

Наливайко Л. Р. – доктор юридичних наук, професор, проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, заслужений юрист України;

Щебетун І. С. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права Донецького національного університету імені Василя Стуса

*Видання рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол №8 від 19 листопада 2020 р.)*

Конституційно-правове забезпечення реформи
K65 децентралізації влади: вітчизняний та зарубіжний досвід /
[О. В. Петришин, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова та ін.]; редкол.:
Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, П. М. Любченко [та ін.]; Нац. акад.
прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. –
Харків : Право, 2020. – 236 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 25).
ISBN 978-966-998-108-0

У науковій доповіді досліджуються історико-правові та порівняльно-правові аспекти реформування територіальної організації влади, сучасні проблеми та перспективи конституційного забезпечення імплементації європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено питанням конституційно-правового забезпечення модернізації територіальної організації влади в Україні в її системно-структурному, інституційному, функціонально-компетенційному, територіальному аспектах, а також забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України. Доповідь містить напрацьовані авторським колективом пропозиції стосовно напрямів конституційної реформи щодо децентралізації влади, а також удосконалення правової політики держави у сфері територіальної організації влади.

Для широкого кола читачів.

УДК 342.25(477+4)

© Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, 2020

© Видавництво «Право», 2020

ISBN 978-966-998-108-0

NATIONAL ACADEMY OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE

SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTE OF STATE BUILDING
AND LOCAL GOVERNMENT

Scientific reports series
Volume 25

**CONSTITUTIONAL FRAMEWORK
OF THE DECENTRALIZATION
REFORM OF POWER:
NATIONAL AND FOREIGN
EXPERIENCE**

Kharkiv
«Pravo»
2020

Конституційно-правове забезпечення реформи децентралізації влади: вітчизняний та зарубіжний досвід / Петришин О. В., Сербогіна С. Г., Бодрова І. І., Гришко Л. М., Закоморна К. О., Лялюк О. Ю., Муртішева А. О., Чиркін А. С.

У науковій доповіді подано науково-аналітичні розробки концептуальних засад та основних напрямів конституційно-правової реформи децентралізації влади, підготовлені науковцями Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. Аналізуються історико-правові аспекти реформування територіальної організації влади протягом років незалежності України, основні напрями та сучасні тенденції модернізації цієї публічно-правової сфери в європейських країнах. Визначаються проблеми імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні та напрямів їх розв'язання. Особливу увагу приділено проблематиці запровадження інституту префекта в Україні – питанням його правового статусу, функцій, обсягу повноважень, порядку діяльності, узагальненню європейського досвіду функціонування та перспективам конституційно-правової інституціоналізації в Україні. Детально досліджуються питання сучасного стану конституційно-правового забезпечення територіальної організації влади в Україні, окреслюються основні напрями модернізації конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою держави, системно-структурної організації місцевого самоврядування, порядку формування місцевих органів публічної влади, форм муніципальної демократії та муніципальної нормотворчості. Особливу увагу приділено визначенню концептуальних засад децентралізації повноважень та конституційно-правових основ функціонально-компетенційної сфери місцевого самоврядування, її належного матеріально-фінансового забезпечення. Розкриваються також сучасні проблеми і перспективи конституційно-правового забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції і законів України. Доповідь містить напрацьовані авторським колективом пропозиції щодо напрямів конституційної реформи щодо децентралізації влади, а також удосконалення правової політики держави у сфері територіальної організації влади.

Constitutional Framework of the Decentralization Reform of Power: National and Foreign Experience / Petryshyn O. V., Serohina S. H., Bodrova I. I., Hryshko L. M., Zakomorna K. O., Lialiuk O. Yu., Murtishcheva A. O., Chyrkin A. S.

The presented academic report includes scientific and analytical developments of the conceptual foundations and main guidelines of the constitutional-legal reform of decentralization of power, developed by the Scientific Research Institute of State Building and Local Government of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine. The study examines the historical legal aspects of reforming the territorial organization of power throughout Ukrainian independence, the main directions, and current trends of modernization of this public legal sphere in European countries. The authors determine the problems of implementation of the European Charter of Local Self-Government provisions in Ukraine and outline the directions of their solution. Special attention is paid to the obstacles of introducing the institute of prefect in Ukraine – the issue of its legal status, functions, the scope of powers, operation procedures, summarizing the European experience of its functioning, and developing the prospects of constitutional and legal institutionalization in Ukraine. The issues of the modern state of constitutional-legal provision of territorial organization of power in Ukraine are studied in detail, the main directions of modernization of constitutional-legal regulation of administrative-territorial structure of the state, system-structural organization of local self-government, order of formation of local public authorities, forms of municipal democracy and municipal rulemaking are outlined. Particular attention is paid to the definition of conceptual bases of decentralization of powers and constitutional foundations of the functional sphere of local self-government, its sufficient logistics backing, and financial support. Modern problems and perspectives of the constitutional provision of the state control over the observance of the Constitution and Ukrainian legislation by the local self-government are revealed. The report includes recommendations on the trends of constitutional reform on the decentralization of power and the improvement of the legal policy of the state in the sphere of territorial organization of power, accumulated by the editorial team.

ЗМІСТ

Вступ	8
--------------------	---

Глава I

Історичні та порівняльно-правові аспекти модернізації територіальної організації влади

1.1. Історико-правові аспекти реформування територіальної організації влади протягом років незалежності України	10
1.2. Імплементация положень Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи конституційного забезпечення	46
1.3. Основні напрями та сучасні тенденції реформування територіальної організації влади в європейських країнах	82
1.4. Правовий статус префекта: європейський досвід та перспективи упровадження в Україні	116

Глава II

Конституційно-правові засади реформи децентралізації влади в Україні

2.1. Основні напрями модернізації адміністративно-територіального устрою в Україні	143
2.2. Конституційне реформування організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні	158
2.3. Концептуальні основи децентралізації повноважень та їх конституційно-правове забезпечення	177
2.4. Конституційно-правове забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні	199
Список використаних джерел	215

CONTENTS

Editorial.....	8
----------------	---

Chapter I

Historical and Comparative Legal Aspects of Modernization of the Territorial Organization of Power

1.1. Historical Legal Aspects of the Territorial Organization of Power Reform Throughout the Years of Ukraine's Independence.....	10
1.2. Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Ukraine: Current Status and Prospects of Constitutional Provision	46
1.3. Principal Areas and Current Trends in the Reform of the Territorial Organization of Power in European Countries	82
1.4. Prefect's Legal Status: European Experience and Prospects of Implementation in Ukraine	116

Chapter II

Constitutional Foundations of the Decentralization Reform of Power in Ukraine

2.1. Key Directions of Modernization of the Administrative and Territorial System in Ukraine	143
2.2. Constitutional Reform of the Organization and Operation of Local Self-Government in Ukraine	158
2.3. Conceptual Foundations of Decentralization of Authority, its Constitutional and Legal Support	177
2.4. Constitutional and Legal Provision of State Supervision of Local Self-Government Observance of the Constitution and Legislation in Ukraine	199
References	215

ВСТУП

Проблематика вироблення правової політики у сфері територіальної організації влади останніми роками вийшла на якісно новий рівень, який дозволяє говорити, що це – не лише напрям наукових досліджень, але й найважливіший вектор сучасного державно-правового розвитку України. Період системного реформування у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування на перший план за ступенем актуальності серед основних напрямів реформ висуває саме правовий. Адже, будучи науково обґрунтованою, поступальною та системною діяльністю з формування ефективного механізму правового регулювання, правова політика покликана забезпечити оптимізацію правового розвитку держави та її інститутів.

На цей час у державі нагромаджено багато як теоретичних, так і практичних проблем, що стосуються правових аспектів територіальної організації влади, серед яких – нереалізованість реформи адміністративно-територіального устрою як основи архітектоніки нової організаційної моделі органів публічної влади в державі, незавершеність реалізації муніципальної реформи на засадах субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, обмеженість реформи регіонального рівня організації влади в інституційних та функціональних аспектах.

На сьогоднішній день фактично залишається нерозробленою цілісна наукова концепція територіальної організації влади, яка б відбивала сучасні вітчизняні реалії та світові тенденції. Хоча вона мала б задати певні орієнтири і засади законотворчості, що дозволить визначити прогнозований рівень та якість законопроектної роботи відповідно до сучасних потреб соціально-економічного розвитку країни, сприятиме законодавчому забезпеченню проведення державних реформ.

Переконані, що в опрацюванні зазначеної концепції юридична наука має відігравати вирішальну роль, адже саме в її межах виробляється

ідеологія права як соціального інституту, опрацьовуються його цілі, функції, принципи, дух і сенс, формуються нові галузі, інститути і норми права, нові юридичні конструкції, поняття, інструменти, прогнозується еволюція юридичних технологій і правового життя. Ігнорування ж розробок сучасної державознавчої науки, рівною мірою як і недостатня науково-теоретична опрацьованість засад, системно-структурних та процедурно-процесуальних аспектів, відсутність практикоорієнтованих моделей та конструкцій приречує державно-територіальне будівництво країни на шлях «спроб і помилок».

Тому забезпечення концептуалізації теоретичних поглядів та практичних підходів у сфері правового регулювання територіальної організації влади вважаємо одним із першочергових завдань юридичної науки. Концептуальні засади та основні напрями конституційно-правової реформи децентралізації влади представлені науковцями Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України у цій науковій роботі.

У науковій доповіді досліджуються історико-правові та порівняльно-правові аспекти реформування територіальної організації влади, сучасні проблеми та перспективи конституційного забезпечення імплементації європейських стандартів у сфері місцевого самоврядування. Особливу увагу приділено питанням конституційно-правового забезпечення модернізації територіальної організації влади в Україні в її системно-структурному, інституційному, функціонально-компетенційному, територіальному аспектах, а також забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України. Ця доповідь містить напрацьовані авторським колективом пропозиції щодо напрямів конституційної реформи щодо децентралізації влади, а також удосконалення правової політики держави у сфері територіальної організації влади.

ГЛАВА І

ІСТОРИЧНІ ТА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Історико-правові аспекти реформування територіальної організації влади протягом років незалежності України

Територіальна організація влади, як об'єкт безпосереднього конституційного встановлення і регулювання, протягом років незалежності України пройшла тривалий шлях своєї інституціоналізації та трансформації. Постійно перебуваючи у вихорі перманентних реформ, разом із тим концептуальні, інституційні, системно-структурні та інші засади її зберегли відносну усталеність завдяки конституційному рівню свого закріплення. Проте і вони час від часу зазнавали перетворень при ухваленні змін до Основного Закону. Ще більше трансформаційних ініціатив моделювалося і напрацьовувалося в ході конституційно-проектного процесу. Вивчення їх у ретроспективному аспекті та в контексті загальних умов і змісту конституційних реформ свідчить про нерозривний зв'язок із побудовою раціональної, адекватної громадсько-політичним і соціально-економічним умовам суспільного розвитку, ефективної організації публічної влади в державі¹.

Конституційно-правове регулювання територіальної організації влади у своєму розвитку пройшло загальні етапи конституційного процесу в Україні: *перший* – початку роботи з підготовки проекту нової Конституції України та напрацювання конституційно-проектних ініціатив (з 16 липня 1990 р. по 26 жовтня 1993 р.); *другий* розпочався із завершенням дострокових парламентських і президентських виборів та охопив період від 10 жовтня 1994 р. по 8 червня 1995 р.; *третій* включає період від підписання Конституційного договору (8 червня 1995 р.) до прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України; *четвертий, новітній*, розпочавшись із прийняттям чинного Основного Закону, триває дотепер. Цей етап конституційного процесу в Україні пов'язано з унесенням змін до

¹ Антологія конституційного процесу в сучасній Україні / авт.-уклад. В. Мусіяка ; Центр Разумкова. Київ : Заповіт, 2017. 780 с.

Конституції України 1996 р., спрямованих на вдосконалення існуючої в Україні форми правління та територіальної організації влади. У межах цього етапу на особливу увагу заслуговують законопроекти щодо децентралізації влади (табл. 4–6)¹.

Характеризуючи «вихідні» умови формування сучасної моделі територіальної організації влади в Україні, слід відмітити, що радянська модель її на момент проголошення незалежності ґрунтувалася на принципах повновладдя рад і демократичного централізму, а тому мала жорстку «кристалічну» структуру, де кожен із територіальних виконавчо-розпорядчих органів перебував у стані «подвійного підпорядкування»: він був підзвітний, підконтрольний відповідній Раді та виконавчо-розпорядчому органу вищого рівня і відповідальний перед ними.

Уже напередодні проголошення незалежності України до чинної на той час Конституції УРСР 1978 р.² вносилися зміни і доповнення з метою приведення її у відповідність до положень Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. (далі – Декларація), а в наступному – й Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р.

24 жовтня 1990 р. Верховна Рада Української РСР утворила Комісію з розроблення нової Конституції Української РСР³, яка підготувала Концепцію Конституції України, що набула схвалення Постановою Верховної Ради Української РСР від 19 червня 1991 р., а в наступному – і сам проект нової Конституції України. Проект Конституції України був винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 р., після якого робота над документом продовжилася. Постановою Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» № 3494-ХІІ від 08.10.1993 р. передбачалося, що проект нової Конституції України повинен бути доопрацьований за результатами всенародного обговорення та обговорення у Верховній Раді України і опублікований у пресі в жовтні 1993 р. Публікація відбулася 26 жовтня 1993 р. Запропоновану проектами Конституції України 1992 та 1993 рр. модель територіальної організації влади подано в табл. 1.

¹ Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. Харків : ХНУВС, 2010. 368 с.

² Конституція Української РСР : Закон УРСР від 20.04.1978 № 888-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.

³ Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.10.1990 № 405-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-12>.

Таблиця 1

Порівняльний аналіз законопроектних ініціатив щодо територіальної організації влади за проектами законів про внесення змін до Конституції України 1992 та 1993 рр.

Предмет регулювання	Проект Конституції України (винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 р.).	Проект нової Конституції України (опублікований у пресі 26 жовтня 1993 р.)
1	2	3
Принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування	Держава визнає, підтримує місцеве і регіональне самоврядування, не втручається в його сферу (ст. 4)	Конституція визнає і гарантує місцеве самоврядування (ст. 4)
Засади територіального устрою	Україна є унітарною державою. Територіальний устрій ґрунтується на засадах єдності, неподільності, недоторканності і цілісності державної території, комплексності економічного розвитку і керованості окремих її частин з урахуванням загальнодержавних і регіональних інтересів, національних і культурних традицій, географічних і демографічних особливостей, природних і кліматичних умов (ст. 104)	Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності і цілісності державної території, комплексності соціально-економічного розвитку, децентралізації і керованості її частин з урахуванням економічних, історичних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 164). Територіальна організація України спрямована на забезпечення поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів (ст. 165)

1	2	3
<p>Система територіального устрою</p>	<p>Адміністративно-територіальними одиницями України є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – область (земля), – район, – місто, – селище, – село. <p>У місцевостях традиційного компактного проживання національних меншин за волевиявленням населення даної місцевості з метою задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб громадян утворюються національні адміністративно-територіальні одиниці (ст. 107).</p> <p>Республіка Крим є державно-територіальною організацією влади і самоврядування населення Криму.</p> <p>Республіка Крим є автономною складовою частиною України (ст. 110)</p>	<p>Систему територіального устрою України складають:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Республіка Крим, – області (землі), – міста, – райони, – селища, – села (ст. 166). <p>Республіка Крим має правовий статус автономії (ст. 167)</p>

1	2	3
<p>Місцеві органи виконавчої влади: А) регіональний рівень; Б) місцевий рівень</p>	<p>А) Регіональний рівень: – обласні (земельні) управи; – голови обласних (земельних) управ.</p> <p>Б) Місцевий рівень: – районні управи (ст. 195); – голови районних управ; Голови управ підпорядковані Президенту. Голова обласної (земельної) управи призначається і звільняється з посади Президентом. Голова районної управи призначається і звільняється з посади головою обласної (земельної) управи з наступним затвердженням Президентом (ст. 197)</p>	<p>А) Регіональний рівень: – обласні (земельні) Ради; – обласні (земельні) виконавчі комітети (ст. 180); – голова обласного (земельного) виконавчого комітету; – Уряд Республіки Крим (ч. 2 ст. 176). Голова обласного (земельного) виконавчого комітету обирається населенням області (землі) (шляхом проведення виборів) і затверджується указом Президента України. Обласний (земельний) виконавчий комітет підконтрольний і підзвітний (земельний) Раді, а також підпорядкований Кабінету Міністрів та Президенту України (ст. 185).</p> <p>Б) Місцевий рівень: органи виконавчої влади відсутні</p>

1	2	3
<p>Органи місцевого самоврядування: А) регіональний рівень; Б) місцевий рівень</p>	<p>А) Регіональний рівень: – обласні (земельні) Ради; – районні Ради; – голови обласних (земельних) і районних Рад. Обласні (земельні) і районні Ради складаються з радників, які обираються терміном на 5 років міськими, селищними і сільськими Радами. Варіант: радники обласних (земельних) і районних Рад обираються виборцями областей (земель) і районів терміном на 5 років (ст. 228). Голови обласних (земельних) і районних Рад обираються Радами з числа їхніх радників на термін повноважень Рад (ст. 230). Б) Місцевий рівень: органами місцевого самоврядування є: – міські Ради; – селищні Ради; – сільські Ради (ч. 3 ст. 224); – голови відповідних Рад (ст. 225) – виконавчі органи Рад, які очолюють відповідні радники (ст. 226). Ради складаються з радників, які обираються терміном на 5 років шляхом проведення виборів. Голова обирається радниками або безпосередньо виборцями. Голова Ради є одночасно головою відповідної територіальної громади (ст. 225)</p>	<p>А) Регіональний рівень: органи місцевого самоврядування відсутні.</p> <p>Б) Місцевий рівень: органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, районні і міські Ради (ч. 2 ст. 188). Ради складаються з радників, які обираються виборцями терміном на 2 роки (варіант: районні Ради складаються з радників, які обираються за певними квотами сільськими, селищними, міськими (міст районного значення) Радами) (ст. 189). Голова Ради є одночасно головою виконавчого органу сільської, селищної, районної, міської Ради (ч. 4 ст. 189)</p>

Слід відзначити, що під час першого етапу конституційного процесу відбувається ідеологічний перехід від суто централізованого управління до поєднання централізації та децентралізації. Поточне конституційно-правове регулювання цього часу відображало державницьку концепцію місцевого самоврядування зі збереженням «функціонального двовладдя».

Важливим етапом становлення місцевого самоврядування слід вважати період з березня 1992 р. по червень 1994 р., від прийняття Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р.¹ та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р.² до обрання голів Рад населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та нового складу місцевих Рад усіх рівнів і скасування місцевих державних адміністрацій.

Законом України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 р. запроваджувалася виконавча вертикаль із представників Президента в областях, містах Києві і Севастополі, районах, районах міста Києва, які визначалися як найвищі посадові особи державної виконавчої влади на відповідній території, здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій. Згідно зі ст. 1 цього Закону в редакції від 16 березня 1993 р. Представник Президента України вважався главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва і Севастополя. Голови виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад несли відповідальність перед відповідним Представником за виконання делегованих їм повноважень з питань здійснення державних функцій.

Із прийняттям 26 березня 1992 р. Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» було здійснено формальне роздержавлення місцевих рад, які почали визначатися як органи місцевого (у селах, селищах, містах) і регіонального (у районах і областях) самоврядування; законодавчо було проведено розмежування власних і делегованих державних повноважень, що покладалися на ви-

¹ Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>.

² Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990 № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

конавчі комітети місцевих рад народних депутатів. Було визначено базовий рівень місцевого самоврядування – село, селище міського типу, місто. Натомість районні та обласні ради не мали права створювати власні виконавчі органи (ст. 51), відповідні функції переходили до місцевих державних адміністрацій, що належали до вертикалі державної виконавчої влади, створених при інституції представників Президента. У системно-структурному плані така модель тяжіла до європейського континентального (французького) зразка.

Отже, було здійснено спробу докорінного реформування системи місцевої влади з переходом від радянської до дуалістичної моделі, побудованої на засадах поєднання на територіальному рівні державного управління представників Президента з представницькими функціями місцевого самоврядування. Однак за такої моделі самоврядування було функціонально обмеженим і організаційно усіченим, логічним наслідком чого стали «двовладдя» і криза влади на місцях, викликані протистоянням органів місцевого та регіонального самоврядування з місцевими державними адміністраціями.

Через загострення політичної ситуації, що відобразилося у протистоянні різних гілок влади, після 26 жовтня 1993 р. конституційний процес було фактично перервано.

Другий етап конституційного процесу розпочався після завершення дострокових парламентських і президентських виборів та охопив період від 10 жовтня 1994 р. по 8 червня 1995 р. Саме 10 жовтня 1994 р. Верховна Рада України затвердила новий склад Конституційної Комісії¹.

Подальші кроки щодо реформування територіальної організації публічної влади були ознаменовані прийняттям 3 лютого 1994 р. важливого для територіальної організації влади Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»². Згідно із Законом, органами місцевого самоврядування в Україні визначалися сільські, селищні, районні, міські, районні в містах і обласні ради, які мали власні виконавчі органи та наділялися власною компетенцією, у межах якої могли діяти самостійно. За початковою редакцією Закону обласні, районні, Київська

¹ Про склад Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України (Конституційної Комісії) : Постанова Верховної Ради України від 10.10.1994 №231/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. №46. Ст. 419.

² Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 №3917-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.

і Севастопольська міська рада виконували функції органів державної влади. Однак відповідно до нової редакції цього Закону від 28 червня 1994 р. голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети в порядку і в межах, визначених законом, здійснювали делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. При цьому з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади вони підпорядковувалися Кабінету Міністрів України, а також голові й виконавчому комітету Ради вищого рівня. Стаття 8 передбачала, що після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та формування виконавчих комітетів втрачає чинність Закон України «Про Представника Президента України», а повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві і Севастополі місцевих державних адміністрацій передаються головам і виконавчим комітетам відповідних рад.

Тобто вказаним Законом разом із новими виборами до місцевих органів влади скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів мали обиратись населенням, замість держадміністрацій знову створювалися виконкоми. У результаті дуалістичну модель організації публічної влади на місцях було ліквідовано.

На той момент вихідні умови домінування радянської моделі територіальної організації влади вже було усунено: відносини підпорядкування між радами різних рівнів скасовано, поділ місцевих органів на органи влади (ради) і органи управління (виконкоми, відділи, управління) замінено поділом на відповідно представницькі й виконавчі органи, відкинуто принцип демократичного централізму. Тогочасна системно-структурна організація місцевого самоврядування, скоріше, тяжіла до англосаксонської системи.

Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» діяв приблизно півтора року. Упродовж цього короткого часу на органи місцевого самоврядування було покладено вирішення всіх місцевих справ, делеговано численні повноваження місцевих органів виконавчої влади, які мали виконуватись відновленими виконкомками. На той час оптимальною вважалась муніципальна модель, за якої представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування, будучи відносно самостійними, об'єднувались під керівництвом одного керівника – голо-

ви ради. У виконанні делегованих повноважень голова ради разом із виконавчим комітетом підпорядковувались виконкомам рад вищого територіального рівня та Кабінету Міністрів України.

Під час виборів 1994 р., які проводились відповідно до Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» (1994 р.)¹, голови рад усіх рівнів (за винятком районних у містах) обиралися населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Певною мірою це розцінювалось як посилення статусу не лише зазначених посадових осіб, а й місцевого та регіонального самоврядування загалом, оскільки на всіх адміністративно-територіальних рівнях за безпосередньої участі населення формувалася повноцінна організаційна система місцевого самоврядування. Проте збереження повноважень Верховної Ради України щодо скасування рішень та розпуску місцевих рад певною мірою нівелювало самостійність місцевого самоврядування.

Означена модель організації місцевого самоврядування багатьма державними діячами і державознавцями сприймалася неоднозначно: наголошувалося на провокуванні нею сепаратистських настроїв, загрозі відновлення засад «демократичного централізму» та ін. Тогочасний Президент України Л. Д. Кучма наполягав на відновленні територіальної ланки виконавчої вертикалі, унаслідок чого активізувався пошук прийнятної на той момент моделі територіальної організації влади із забезпеченням взаємодії органів місцевого самоврядування з інституціями державної влади.

Тим часом у 1994 р. Верховна Рада України, у депутатському складі якої ліві сили мали більшість голосів, спробувала реанімувати радянську модель територіальної організації влади. Прийнятий у першому читанні 8 липня 1994 р. проєкт Закону «Про місцеві ради народних депутатів» фактично мав позбавити Президента і Уряд впливу на регіональну політику, а всю систему рад знову формував у вертикаль «демократичного централізму». Правда, після довиборів липня – листопада 1994 р. монополію на більшість було порушено, і згаданий проєкт так і залишився проєктом.

¹ Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 № 3996-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.

6 серпня 1994 р. Президент України своїм Указом «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях»¹ спробував сформувати територіальну вертикаль виконавчої влади, підпорядкувавши собі голів районних і обласних рад. Звичайно, цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки суперечив конституційним нормам, голови обласних та районних рад обиралися на посади населенням, а отже, Президент не мав можливостей ні звільняти їх, ні керувати ними.

У грудні 1994 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради України проєкт конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». Піврічні дебати навколо цього проєкту закінчилися підписанням 8 червня 1995 р. між Верховною Радою України та Президентом України Конституційного Договору про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України². Цей документ був поставлений на один рівень з Конституцією України. Конституція й усе інше законодавство могли застосовуватись лише в частині, яка не суперечила цьому Договору.

Конституційний Договір фактично відновив модель місцевого самоврядування, що діяла відповідно до Закону від 5 березня 1992 р. На базі виконкомів обласних та районних Рад було сформовано ієрархічну вертикаль місцевих державних адміністрацій; повноцінна система місцевого самоврядування залишалася тільки на рівні населених пунктів.

З точки зору системно-структурної організації місцевого самоврядування укладення Конституційного Договору означало перехід від англосаксонської до іберійської моделі, за якої обраний населенням керівник виконавчого органу місцевого самоврядування водночас призначається представником держави на відповідній території і є з'єднувальною ланкою між державним апаратом і системою місцевого самоврядування.

Незважаючи на критику Конституційного Договору 1995 р., остаточно закріплення вертикалі державної виконавчої влади відбувається із затвердженням указами Президента України «Про положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію» від

¹ Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 06.08.1994 № 430/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430/94>.

² Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1к/95вр>.

21 серпня 1995 р.¹ і «Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації» від 24 липня 1995 р.² 30 грудня 1995 р. Президент України підписав Указ «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад»³. Згідно з цими указами місцева державна адміністрація одержала низку повноважень, які навіть теоретично не відповідають державній природі цих органів: право вносити зміни до місцевого бюджету і встановлювати місцеві податки.

Третій етап конституційного процесу охопив період від 8 червня 1995 р. (підписання Конституційного договору) до 28 червня 1996 р. (прийняття Конституції України Верховною Радою України). У ході законотворчої роботи над проектом тексту чинної Конституції України норми зазнавали свого коригування та уточнення, що інколи негативно впливало на їх чіткість. Зокрема, внаслідок вилучення з проекту при голосуванні норми про асоційований рівень районних і обласних рад стало незрозуміло, яким чином вони мають формуватися; питання контролю і зупинення неправомірних рішень місцевих рад було віднесено до майбутнього законодавства, яке й досі не прийнято.

З ухваленням Конституції України 1996 р. і низки законів, що розвивають її положення, місцеве самоврядування набуло конституційного статусу, одержало значення однієї із засад конституційного ладу України та функціональну роль самостійної форми публічної влади в державі. Водночас чималий простір у регулюванні відносин організації та здійснення місцевого самоврядування, організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та їх взаємодії Конституція залишала для врегулювання окремими законами. Важливою віхою стало прийняття 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁴, який

¹ Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію : Указ Президента України від 21.08.1995 № 760/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/760/95>.

² Про обласні, Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації : Указ Президента України від 24.07.1995 № 640/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640/95>.

³ Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад : Указ Президента України від 30.12.1995 № 1194/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1194/95>.

⁴ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

не тільки відтворив і розвинув конституційні положення щодо місцевого самоврядування, але й закріпив низку принципово нових положень.

У системно-структурному плані прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ознаменувало собою повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування, що передбачає визнання самостійності місцевого самоврядування в поєднанні з адміністративним наглядом за ним із боку місцевих органів виконавчої влади, а також поєднання місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади на регіональному (обласному) і проміжному (районному) рівнях адміністративно-територіального устрою.

Єдиний виняток було зроблено для столиці – міста Києва, де спеціальним законом було фактично встановлено іберійську модель місцевого самоврядування¹. При цьому в самому Законі такий підхід не отримав чіткого закріплення. Тільки шляхом системного тлумачення низки норм Конституції та законів «Про місцеві державні адміністрації» і «Про столицю України – місто-герой Київ» Конституційному Суду України вдалося визначити, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації.

Із прийняттям Конституції України в 1996 р. на конституційному рівні було закріплено громадівську концепцію місцевого самоврядування. Вона надає право самостійно вирішувати місцеві питання первинним суб'єктам місцевого самоврядування – територіальним громадам, які є носіями муніципальної влади, автономної і незалежної від центральної влади за своєю природою, а сутність самоврядування полягає в гарантуванні місцевій громаді природного і невідчужуваного права самій реалізовувати та захищати власні місцеві інтереси при збереженні за урядовими органами завідування тільки державними справами.

Разом із цим Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановив концептуальні засади муніципального дуалізму, що наочно простежуються в структурі компетенції органів місцевого самоврядування. Водночас Європейська хартія місцевого самоврядування², підписана і ра-

¹ Про столицю України місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 №401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.

² Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

тифікована Україною також у 1997 р., закріплюючи поняття місцевого самоврядування, наголошує, що це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Дане визначення базується на так званій державницькій концепції самоврядування, обґрунтованій ще в XIX ст. Відповідно до неї у місцевому самоврядуванні бачили не самостійне завідування відмінними від державних місцевими справами, а покладення на місцеве співтовариство здійснення завдань державного управління, і тому самоврядування – це одна з форм організації місцевого державного управління.

Отже, на сьогодні неможливо однозначно визначити концептуальні засади місцевого самоврядування в нашій країні, оскільки місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі як державні, так і громадівські елементи, а органи місцевого самоврядування як займаються місцевими справами, так і виконують повноваження органів виконавчої влади, надані їм законом. Еволюцію конституційно-правового визначення природи місцевого самоврядування відображено в табл. 2.

Таблиця 2

Еволюція конституційно-правового визначення природи місцевого самоврядування

Назва документа	Поняття місцевого самоврядування / органи місцевого самоврядування	Характер перетворень
1	2	3
Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР від 09.04.1990 р. № 1417-1	Місцеве (територіальне) самоврядування в СРСР – це самоорганізація громадян для розв’язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази (ст. 1)	Ліквідувавши «структурне двовладдя» рад, Закон відображав державницьку концепцію місцевого самоврядування

1	2	3
	Система місцевого самоврядування включає: сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування (ст. 2)	
Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26.03.1992	Місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Районні та обласні ради не мали права створювати власні виконавчі органи (ст. 51), відповідні функції переходили до місцевих державних адміністрацій, що належали до вертикалі виконавчої влади	Здійснено формальне роздержавлення місцевих рад. У системно-структурному аспекті така модель тяжіла до європейського континентального (французького) зразка
Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України 03.02.1994 № 3917-ХІІ	Органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, районні, міські, районні в містах і обласні Ради. Вони наділяються власною компетенцією, у межах якої діють самостійно (ст. 1). Голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад та очолювані ними виконавчі комітети в порядку і в межах, визначених законом, здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади	Закладалися засади муніципального дуалізму. Системно-структурна організація місцевого самоврядування тяжіла до англосаксонської системи

1	2	3
	<p>За початковою редакцією Закону обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради виконували функції органів державної влади. Однак відповідно до нової редакції цього Закону від 28 червня 1994 р. голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети в порядку і в межах, визначених законом, здійснювали делеговані їм повноваження виконавчої влади. При цьому з питань здійснення делегованих повноважень вони підпорядковувалися Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету Ради вищого рівня</p>	
Конституційний Договір 1995 р.	<p>Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 47)</p>	<p>Закріплювалися засади громадянської концепції місцевого самоврядування. З точки зору системно-структурної організації спостерігався перехід від англосаксонської до іберійської моделі</p>
Конституція України 1996 р.	<p>Місцеве самоврядування – це право 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 й законів України (ст. 140)</p>	<p>На конституційному рівні було закріплено громадянську концепцію місцевого самоврядування. Конституційовано «жорстку» систему територіальної організації влади</p>

1	2	3
<p>Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997</p>	<p>Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в 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 (ст. 2).</p> <p>Уперше констатувалося принципи державної підтримки, гарантії та судового захисту місцевого самоврядування; визначено, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста (ст. 6). До нових положень належать також розмежування повноважень органів самоврядування на власні та делеговані державою</p>	<p>Законодавчо встановлено засади муніципального дуалізму. Здійснено повернення до європейської континентальної (французької) моделі місцевого самоврядування</p>
<p>Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України (реєстр. № 3207–1 від 01.07.2003)</p>	<p>Місцеве самоврядування є правом і гарантованою законом можливістю жителів громади, органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України і законів (ст. 140)</p>	<p>Запропоновано закріпити громадівську концепцію місцевого самоврядування</p>

1	2	3
Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України (реєстр. № 4290 від 31.03.2009 р.)	Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад здійснювати в інтересах місцевого населення регулювання й управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією України і законами (ст. 155)	Визначення спрямоване на забезпечення імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування та тягїє до концепції муніципального дуалізму
Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2598 від 13.12.2019), дорацьований	Місцеве самоврядування є правом та спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140)	Визначення ґрунтується на засадах муніципального дуалізму

У 1996 р. було усвідомлено необхідність приведення адміністративно-територіального устрою у відповідність до вимог часу, а отже, і необхідність розроблення закону щодо визначеної проблематики. Через рік після прийняття Основного Закону, улітку 1997 р., було розпочато роботу над Концепцією адміністративної реформи. У результаті робіт, проведених Комісією, було підготовлено і затверджено Концепцію адміністративної реформи¹, а також прийнято закони України «Про столицю України місто-герой Київ» та «Про місцеві державні адміністрації».

Четвертий (новітній) етап сучасного конституційного процесу в Україні розпочався після прийняття Конституції України і триває дотепер. Він пов'язаний із внесенням змін до Конституції України 1996 р., спрямованих на вдосконалення існуючої в Україні форми правління та

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 02.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

територіальної організації влади, а також напрацюванням конституційних змін щодо децентралізації. У цілому слід констатувати високу динаміку конституційно-проектної роботи.

У серпні 2000 р. Указом Президента України була утворена Комісія з питань адміністративно-територіального устрою¹. Основними завданнями новоутвореного органу стали: проведення експертиз відповідних законодавчих актів, вивчення іноземного досвіду та можливостей укрупнення сільських територіальних громад, але дуже скоро цю роботу було майже згорнуто.

У серпні 2001 р. Президент України оголосив про початок політичної (конституційної) реформи в Україні. 26 грудня 2002 р. Верховна Рада України утворила Тимчасову спеціальну комісію, якій було доручено доопрацювати законопроекти про внесення змін до Конституції України. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон №2222-IV «Про внесення змін до Конституції України»², яким був змінений строк повноважень рад усіх рівнів.

Із перших років каденції Президента України В. Ющенко в його Адміністрації велася робота з підготовки проекту змін до Конституції України. Після «помаранчевої» революції реформування адміністративно-територіального устрою було ініційовано в черговий раз. Було утворено спеціальну робочу групу, яка розробила проект Закону «Про територіальний устрій України». Робоча група пропонувала три етапи реформування: створення громад, які були б спроможні виконувати функції місцевого самоврядування, оптимізацію територіального устрою в межах областей на рівні районів та оптимізацію меж самих областей. Під оптимізацією малось на увазі утворення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою з громадою на найнижчому рівні, районом на наступному, регіоном – на найвищому рівні. Законопроект так і не був ухвалений.

27 грудня 2007 р. Президентом України В. Ющенком була створена Національна Конституційна рада³ для підготовки проекту нової редакції

¹ Про Положення про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою : Указ Президента України від 30.10.2000 № 1168/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1168/2000>.

² Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15>.

³ Про Національну конституційну раду : Указ Президента України від 27.12.2007 № 1294/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1294/2007>.

Конституції України. Своє бачення конституційних змін Президент окреслив у п'яти головних напрямках, з поміж яких було названо підвищення ефективності функціонування державного механізму та реформування територіального устрою держави та місцевого самоврядування. Відповідний проєкт Конституції підготувала робоча група зі складу цієї Комісії.

У 2007–2015 рр. хронологію конституційного процесу визначають переважно дії, пов'язані з підготовкою проєктів змін до Конституції України в частині форми правління, організації державної влади, адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Найбільш вагомими подіями були: повернення до первинного тексту Конституції України за рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р.¹; створення і діяльність Конституційної Асамблеї (2012–2014 рр.)², результатом роботи якої стало напрацювання Концепції та проєкту внесення змін до Конституції України; функціонування Конституційної комісії³, яку було створено з метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища (2015 р.). Підготовлений Комісією проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а)⁴ отримав схвалення парламенту в першому читанні.

Характеристику основних положень законопроєктів про внесення змін до Конституції України 1996 р. щодо реформування територіальної організації влади, що розроблялися протягом 2001–2014 рр., наведено в табл. 3.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.

² Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України від 17.05.2012 № 328/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/328/2012>.

³ Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 03.03.2015 № 119/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.

⁴ Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Таблиця 3

Характеристика основних проєктів внесення змін до Конституції України 1996 р. щодо реформування територіальної організації влади 2001–2014 рр.

Назва законопроєкту / коротка характеристика змін	
Проєкт Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» (реєстр. № 7091 від 23.02.2001)	
	Передача повноважень щодо місцевих державних адміністрацій, передбачених ст. 118 Конституції України, від Президента Уряду та Прем'єр-міністра. Відповідно до Висновку Конституційного Суду України (№ 1-в/2002 від 16 жовтня 2002 р., справа № 122/2002) відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України
Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207 від 19.06.2003)	
	Змінюється строк повноважень та строки проведення виборів до органів місцевого самоврядування (збільшення строку повноважень місцевих рад з чотирьох до п'яти років)
Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1 від 01.07.2003)	
	<ul style="list-style-type: none"> – Запровадження в якості низових адміністративно-територіальних одиниць (замість сіл, селищ і міст) сільських, селищних, міських «громад», кожна з яких може включати в себе один або декілька різних населених пунктів одного або різних типів; – визначення зазначених вище «громад» як базових одиниць, у яких існує місце самоврядування й утворюються органи самоврядування; – жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки голову відповідної громади, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях; – закріплюється триступенева система територіального устрою: область, район, громада; – деяке розширення прав і можливостей органів самоврядування районного та обласного рівня, надання права утворювати власні виконавчі органи; – повноваження Президента, що передбачені ст. 118 Конституції України, передаються Уряду та Прем'єр-міністра. <p>Законопроєкт одержав позитивну оцінку Конституційного Суду України (№ 1-в/2003 від 30 жовтня 2003 р., справа № 1-40/2003). Попередньо схвалений Верховною Радою України 8 грудня 2004 р.</p>

Назва законопроекту / коротка характеристика змін	
Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4105 від 04.09.2003)	
	<ul style="list-style-type: none"> – Передача повноважень щодо місцевих державних адміністрацій, передбачених ст. 118 Конституції України, від Президента Уряду та Прем'єр-міністру; – зміна строку повноважень місцевих рад. <p>Відповідно до Висновку Конституційного Суду України (№ 2-в/2003 від 5 листопада 2003 р., справа № 1–39/2003) відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України</p>
Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4180 (доопрацьований) від 19.09.2003)	
	<ul style="list-style-type: none"> – Передача повноважень щодо місцевих державних адміністрацій, передбачених ст. 118 Конституції України, від Президента Уряду та Прем'єр-міністру; – строк повноважень місцевих рад. <p>Відповідно до Висновку Конституційного Суду України (№ 3-в/2003 від 10 грудня 2003 р., справа № 1–47/2003) відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України</p>
Проект змін до Конституції України (реєстр. № 2722 від 08.07.2008)	
	<ul style="list-style-type: none"> – Місцеві державні адміністрації пропонується замінити представництвами Кабінету Міністрів України (ст. 118); представництва підзвітні та підконтрольні Уряду; – голови представництв наділяються повноваженням зупиняти дію рішень відповідної місцевої ради, не зареєстрованих органами юстиції з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду щодо визнання їх протиправними (ч. 5 ст. 118)
Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо забезпечення реалізації прав територіальної громади)» (реєстр. № 3252 від 03.10.2008)	
	<p>Пропонується викласти у новій редакції статті 118 та 119 Конституції України:</p> <ul style="list-style-type: none"> – скасовується інститут державних місцевих адміністрацій та засновується інститут представництв Кабінету Міністрів України; – представництва Кабінету Міністрів України наділено контрольними повноваженнями та можливістю зупиняти дію рішень органів місцевого самоврядування
Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 4290 від 31.03.2009)	
	<ul style="list-style-type: none"> – Закріплюється поняття місцевого самоврядування, яке тяжіє до державницької концепції місцевого самоврядування (право і спроможність жителів громад...);

Назва законопроекту / коротка характеристика змін	
	<ul style="list-style-type: none"> – районні і обласні ради мають свої виконавчі органи (виконавчі комітети); – з'являються громади як адміністративно-територіальна одиниця; – строк повноважень органів місцевого самоврядування – 4 роки. <p>Отримано Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (12–13 червня 2009 р.), у якому звернуто увагу, зокрема, на такі моменти:</p> <ul style="list-style-type: none"> – наявність окремого розділу для Автономної Республіки Крим підкреслює важливість автономії, і Венеціанська комісія рекомендує зберегти цей окремий розділ; – рекомендовано викласти положення про місцеве самоврядування і про органи державної виконавчої влади, які діють на територіальному рівні (і їхні адміністрації) у двох окремих розділах, щоб уникнути плутанини між дуже різними видами органів державної влади; – допускається контроль над діями місцевих органів влади (і Автономної Республіки Крим) не тільки через їхнє підпорядкування Конституції і закону, а й погодження з рішеннями Уряду. Це стане великою загрозою для справжнього місцевого самоврядування, чого не можна допустити, та ін.
Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо строків повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів)» (реєстр. №4177 від 03.03.2010)	
	Передбачено строк повноваження для органів місцевого самоврядування п'ять років
Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 14.04.2014	
	<ul style="list-style-type: none"> – Передбачалося призначення на посаду «голови державного представництва», який має здійснювати виконавчу владу в області чи районі, Києві та Севастополі, та звільнення його з посади Президентом України; – голова державного представництва «здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України»; – можливість скасування рішення голови державного представництва, яке суперечить Конституції, та зупинення головою державногопредставництва рішень органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції, з одночасним зверненням до суду; – поняття «територіальна громада» замінено поняттям «жителі громади»; – наділення районних і обласних рад правом формування власних виконавчих органів тощо

Назва законопроекту / коротка характеристика змін	
Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування)» (реєстр. № 4178а від 02.07.2014).	
	<ul style="list-style-type: none"> – Закріплено вимогу регулювання законом умов і порядку утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах районів; – запропоновано «докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння, як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». У проекті зазначено, що «розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності». – зміни до Конституції мали зумовити вилучення з тексту Конституції положень про обласні та районні державні адміністрації. Державну владу на місцевому рівні доручалося здійснювати «представникам Президента України» з наділенням їх низкою специфічних повноважень. Було передбачено утворення обласними та районними радами власних виконавчих органів, що очолюватимуться головами рад, які обиратимуться зі складу депутатів відповідних рад. Надано схвальний висновок Венеціанської комісії, оприлюднений 27 жовтня 2014 р.

Незважаючи на призупинення реалізації конституційної реформи у частині децентралізації влади у зв'язку з політичною ситуацією, процес удосконалення адміністративно-територіального устрою України продовжувався. Ще 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹. Основними завданнями реформи децентралізації, яку було започатковано у 2014 р., визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також утворення базової ланки адміністративно-територіального устрою як громада на засадах спроможності та самодостатності. Одним із перших реаль-

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

них кроків до формування спроможних громад стало утворення добровільних об'єднань територіальних громад на підставі та в порядку, визначених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який можна розглядати як перший крок до реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Одночасно не припинялись і пошуки оптимальної конституційно-проектної регламентації відносин адміністративно-територіального устрою держави, характеристику яких наведено в табл. 4.

Таблиця 4

Конституційне та конституційно-проектне визначення системи адміністративно-територіального устрою України з 1990 по 2019 рр.

Назва документа	Система адміністративно-територіального устрою
1	2
Конституція УРСР 1978 р.	В Українській РСР є області : Вінницька, Волинська, Ворошиловградська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Кримська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Ровенська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька і Чернігівська (ч. 1 ст. 77) Містами республіканського підпорядкування в Україні є Київ і Севастополь
Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР: Закон України від 19.06.1991 № 213а-ХІІ	В Українській Радянській Соціалістичній Республіці є Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка і області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька і Чернігівська (ч. 1 ст. 77)
Проект Конституції України, внесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 р.	Адміністративно-територіальними одиницями України є: область (земля), район, місто, селище і село. У місцевостях традиційного компактного проживання національних меншин за волевиявленням населення даної місцевості з метою задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб громадян утворюються національні адміністративно-територіальні одиниці (ст. 107)

1	2
Проект Конституції України, опублікований у пресі 26 жовтня 1993 р.	Систему територіального устрою України складають Республіка Крим, області (землі), міста, райони, селища і села (ст. 166)
Конституція України 1996 р.	Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України (ст. 133)
Про внесення змін до Конституції України: проєкт Закону України № 3207-І від 01.07.2003	Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська; міста Київ та Севастополь, райони, громади (сільські, селищні, міські). Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів з відповідною територією, яка має визначені межі та управління якою здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до закону. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, визначений законом (ст. 133)

1	2
<p>Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України № 2217а від 15.07.2015</p>	<p>Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони.</p> <p>Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.</p> <p>Декілька громад становлять район.</p> <p>Автономна Республіка Крим та області є регіонами України.</p> <p>Особливості Києва, Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами.</p> <p>Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом.</p> <p>Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом (ст. 133)</p>
<p>Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований): проєкт Закону України № 2217а від 15.07.2015</p>	<p>Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони.</p> <p>Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.</p> <p>Декілька громад становлять район.</p> <p>Автономна Республіка Крим та області є регіонами України.</p> <p>Особливості Києва, Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами.</p> <p>Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом.</p> <p>Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом (ст. 133)</p>

1	2
<p>Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України № 2598 від 13.12.2019</p>	<p>Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим. Територію України складають громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.</p> <p>Декілька суміжних громад становлять округ.</p> <p>Правовий статус міста Києва як столиці України визначається окремим законом.</p> <p>Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст визначаються законом.</p> <p>Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом (ст. 133)</p>
<p>Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований): проєкт Закону України № 2598 від 13.12.2019</p>	<p>Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь.</p> <p>Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.</p> <p>Декілька громад становлять округ.</p> <p>Статус міста Києва як столиці України та міста Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою України визначається законами України (ст. 133)</p>
<p>Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України № 2598/П від 19.12.2019</p>	<p>Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь.</p> <p>Територію України поділено на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.</p> <p>Декілька громад становлять округ.</p> <p>Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст визначаються законом</p>

1	2
	<p>Зміна меж, найменування і перейменування громад здійснюються із з'ясуванням думки їх жителів у порядку, визначеному законом.</p> <p>Статус міста Києва як столиці України та міста Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою України визначаються законами України (ст. 133)</p>

Події 2014 р. позначилися в територіальній організації влади прийняттям Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»¹, який визначив порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей протягом трьох років з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів, їх реінтеграції.

У лютому 2015 р. в Україні з'явився новий вид місцевих державних органів – військово-цивільні адміністрації, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройній агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування². Правовий режим цих територій визначено також Законами України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»³ та «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»⁴.

¹ Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 17.03.2015 №256-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

² Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.

³ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

⁴ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 №2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

У цілому в порядку денному вдосконалення системно-структурної організації влади на місцях особливою актуальністю завжди характеризува-лося питання статусу місцевих органів виконавчої влади, їх взаємодії з ор-ганамі місцевого самоврядування та формування механізму державного нагляду за законністю діяльності останніх. На різних етапах конституцій-ного процесу воно вирішувалося по-різному, зазначаючи впливу чинників як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. І на сьогоднішній день озна-чене питання зберігає свою гостру актуальність та важливість. Узагальнені відомості щодо конституційно-проектного реформування статусу місцевих державних адміністрацій викладено в табл. 5.

Таблиця 5

**Характеристика статусу місцевого органу виконавчої влади
за проектами законів України про внесення змін
до Конституції України**

Про внесення змін до Конституції України (щодо забезпечення реалізації прав територіальної громади): проєкт Закону України від 03.10.2008 № 3252	Про внесення змін до Конституції України: проєкт Закону України від 31.03.2009 № 4290	Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проєкт Закону України 2014 р.	Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований): проєкт Закону України від 15.07.2015 № 2217а	Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації) (доопрацьований): проєкт Закону України від 13.12.2019 № 2598
1	2	3	4	5
Назва місцевого органу виконавчої влади				
Представництва Кабінету Міністрів України (в областях, містах Києві та Севастополі)	Глави державних адміністрацій (в АРК, областях, містах Києві, містах, що прирівняні за статусом до області)	Голови державних представництв (в областях і районах, містах Києві та Севастополі)	Префект (в областях, у Києві та Севастополі та районах)	Префекти та територіальні органи центральних органів виконавчої влади (в округах і областях, містах Києві та Севастополі)

1	2	3	4	5
Призначення, звільнення та підпорядкування				
<p>Формують голови представництв КМУ. Голови представництв КМУ призначаються на посаду і звільняються з посади Урядом за поданням Прем'єр-міністра України. Представництва підзвітні й підконтрольні КМУ</p>	<p>Призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України</p>	<p>Призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за поданням КМУ. Підзвітні Президенту України, відповідальні та підконтрольні перед КМУ</p>	<p>Призначає на посаду та звільняє з посади за поданням КМУ Президент України. Відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний КМУ</p>	<p>Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням КМУ. Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президентові України та КМУ</p>
Основні повноваження				
<p>Зупиняє дію рішень відповідної місцевої ради або її виконавчого комітету, що не зареєстровані органами юстиції з мотивів їх невідповідності до Конституції чи законів України, з одночасним зверненням до суду щодо визнання їх протиправними. Представництва КМУ:</p>	<p>Зупиняє дію актів органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності до Конституції України з одночасним зверненням до суду. Глава державної адміністрації: 1) здійснює контроль за додержанням Конституції України, законів, актів Пре-</p>	<p>Голови державних представництв на відповідній території: 1) здійснюють нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування до Конституції та законів України; 2) координують та спрямовують роботу державних інспекцій на місцевому рівні;</p>	<p>Префект супиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності до Конституції чи законів України з одночасним зверненням до суду (ч. 2 ст. 144). Префект на відповідній території: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції</p>	<p>Префект на відповідній території: 1) здійснює адміністративний нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування у випадках та порядку, визначених Конституцією та законами України; 2) спрямовує і координує ді-</p>

1	2	3	4	5
<p>– представляють КМУ на місцевому рівні;</p> <p>– контролюють виконання виконавчими комітетами сільських, селищних, міських, районних і обласних рад Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;</p> <p>– контролюють виконання державних програм соціально-економічного та культурного розвитку;</p> <p>– координують діяльність територіальних підрозділів міністерств, центральних органів виконавчої влади та забезпечують їх взаємодію з органами</p>	<p>зидента України, КМУ територіальними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;</p> <p>2) забезпечує взаємодію територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;</p> <p>3) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України та законами.</p> <p>Глава державної адміністрації в Автономній Республіці Крим здійснює повноваження, передбачені частиною другою цієї статті,</p>	<p>3) координують роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади;</p> <p>4) координують діяльність усіх територіальних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану;</p> <p>5) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (ст. 119)</p>	<p>і законів України органами місцевого самоврядування;</p> <p>2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;</p> <p>3) забезпечує виконання державних програм;</p> <p>4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;</p> <p>5) здійснює інші повнова-</p>	<p>льність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює адміністративний нагляд за додержанням ними Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;</p> <p>3) забезпечує взаємодію територіальних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;</p> <p>4) вносить Президенту України подання про зупинення дії ухваленого радою громади, головою гро-</p>

1	2	3	4	5
місцевого самоврядування; – здійснюють інші повноваження, передбачені Конституцією та законами України	також стосовно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та їх актів. Глави державних адміністрацій для забезпечення здійснення своїх повноважень можуть утворювати представництва в районах та містах (статті 165, 166)		ження, визначені Конституцією та законами України	мади, окружною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України та створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, та про тимчасове зупинення у зв'язку з цим повноважень голови громади, складу ради громади, окружної, обласної ради; 5) здійснює інші повноваження, визначені законами України (ст. 119)

Конституційна комісія, створена у 2015 р., припинила свою діяльність зі створенням у 2019 р. Комісії з питань правової реформи¹. Серед пріоритетних напрямів роботи Комісії залишається підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо внесення змін до Конституції України і законів України, спрямованих на удосконалення територіальної

¹ Про Комісію з питань правової реформи : Указ Президента України 21.06.2019 №421/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421/2019#n13>.

організації влади та адміністративно-територіального устрою. Тому проекти законів України про внесення змін до Конституції щодо децентралізації продовжують напрацьовуватися, оскільки жоден з уже розроблених так і не було прийнято. Порівняльну характеристику елементів територіальної організації влади за законопроектами про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади 2015 та 2019 рр. викладено в табл. 6.

Таблиця 6

Порівняльна характеристика елементів територіальної організації влади за законопроектами про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади 2015 та 2019 рр.

Предмет конституційного регулювання	Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований): проєкт Закону України (реєстр. № 2217а від 15.07.2015)	Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (доопрацьований): проєкт Закону (реєстр. № 2598 від 13.12.2019)
1	2	3
<p>Система адміністративно-територіального устрою</p>	<p>Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці:</p> <ul style="list-style-type: none"> – громади, – райони, – регіони (області та АПК). <p>Територія України поділена на громади.</p> <p>Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України.</p> <p>Деякі громади становлять район (ст. 133).</p> <p>Особливості Києва, Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами</p>	<p>Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці:</p> <ul style="list-style-type: none"> – громади, – округи, – області, – АПК, – міста Київ та Севастополь. <p>Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.</p> <p>Деякі громад становлять округ.</p> <p>Статус міста Києва як столиці України та міста Севастополь у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються законами України (ст. 133)</p>

Продовження табл. 6

1	2	3
Місцеві органи виконавчої влади	<ul style="list-style-type: none"> – Префекти в областях; – префекти в Києві та Севастополі; – префекти в районах (ст. 118) 	<ul style="list-style-type: none"> – Префекти в округах; – префекти в областях; – префекти в містах Києві та Севастополі; – територіальні органи центральних органів виконавчої влади (ст. 118)
Первинний суб'єкт місцевого самоврядування	<p>Прямо не визначено. Територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади</p>	<p>Громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування</p>
Строк повноважень органів місцевого самоврядування	<p>чотири роки</p>	<p>п'ять років</p>
Органи місцевого самоврядування	<p>Органами місцевого самоврядування громади є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – рада громади; – голова громади; – виконавчі органи місцевого самоврядування громади; – органи самоорганізації населення; – районна рада; – обласна рада; – – голови обласних рад (голова обирається радою); – голови районних рад (голова обирається радою); – виконавчі комітети районних та обласних рад 	<p>Органами місцевого самоврядування громади є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – рада громади; – голови громад; – виконавчі органи ради громади; – органи самоорганізації населення; – окружна рада; – обласна рада; – голови окружних рад (голова обирається радою); – голови обласних рад (голова обирається радою); – виконавчі комітети окружних та обласних рад
Повноваження громад	<p>Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону:</p>	<p>Громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади та їх посадових осіб відповідно до закону:</p>

Закінчення табл. 6

1	2	3
	<p>1) управляє майном, що є в комунальній власності;</p> <p>2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;</p> <p>3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;</p> <p>4) встановлює місцеві податки і збори;</p> <p>5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;</p> <p>6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;</p> <p>7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.</p> <p>Обласна, районна рада:</p> <p>1) затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання;</p> <p>2) вирішує інші питання, віднесені законом до її компетенції (ст. 143)</p>	<p>1) управляє майном, що є в комунальній власності;</p> <p>2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;</p> <p>3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;</p> <p>4) приймає рішення щодо місцевих податків і зборів;</p> <p>5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;</p> <p>6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;</p> <p>7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.</p> <p>Компетенція окружних, обласних рад визначається Конституцією і законом (ст. 143)</p>
Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей	п. 18. Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом	Не передбачено

1.2. Імплементация положень Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи конституційного забезпечення

Найважливішим актом, що суттєво вплинув і продовжує впливати на становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в європейських державах, стала розроблена під егідою Ради Європи Європейська хартія місцевого самоврядування. Її метою було визнано досягнення більшого єднання між членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням¹. Значення Хартії полягає не стільки в регламентації права органів на місцеве самоврядування, скільки в тому, що її стандарти закріплюють спільно опрацьовані державами підходи і міжнародно легальні принципи становлення, формування та функціонування інституту місцевого самоврядування². Суттєве значення вона має і для так званих «молодих демократій», оскільки є зручним інструментом, що дозволяє зміцнювати легітимність нових демократичних режимів та одночасно знімати соціальну напругу, викликану переходом економіки на нові засади³.

Розробники цього документа прагнули зробити його одночасно достатньо конкретним та зобов'язальним задля уникнення надмірної декларативності, але поряд із цим і достатньо гнучким, таким, що дозволить залучити більшу кількість країн до упровадження спільних стандартів місцевого самоврядування. Ключовою ідеєю стало врахування особливостей конституційного регулювання та адміністративних традицій не за рахунок послаблення вимог Хартії, а шляхом надання урядам країн певної свободи вибору тих положень, які країни будуть вважати для себе обов'язковими⁴.

¹ European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.

² Бодрова І. І., Стещенко Л. С. Засади організації публічної влади на місцях: український та зарубіжний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 135.

³ The European Charter of Local Self-Government – 20th Anniversary: Proceedings : International Conference Organised by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, in Co-operation with the National Association of Portuguese Municipalities. Lisbon (Portugal), 8 July 2005. P. 38.

⁴ European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 26. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

Для реалізації цієї мети Конференція місцевих та регіональних влад Європи передбачила можливість зауважень та часткового приєднання до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. При цьому був запроваджений обмежувачий дискрецію механізм: країни, що приєдналися, мають визначити обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають бути обрані зі встановленого Хартією переліку. Останні вважаються «основним ядром» (англ. «hard core»)¹ Хартії. При цьому необхідно зауважити, що лише 15 держав одразу взяли на себе зобов'язання щодо реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування в повному обсязі², серед них і Україна.

Безумовно, упровадження перевірених європейською практикою стандартів у сфері місцевого самоврядування стало свідченням обрання Україною шляху становлення правової та демократичної держави. Однак ані з концептуальної, ані з практичної точки зору виконання повною мірою всіх узятих зобов'язань не було та не є можливим для України через вплив різних факторів. Європейська хартія місцевого самоврядування Україною була ратифікована у 1997 р., «коли після ухвалення Верховною Радою України Конституції точилася гостра боротьба стосовно визначення пріоритетів у сфері місцевого самоврядування»³. Тому положення Конституції України та ухваленого в 1997 р., але раніше, ніж відбулася ратифікація Хартії, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є відображенням накопиченого на той момент незначного досвіду муніципального розвитку.

Протягом же тривалого часу український законодавець демонструє неготовність до комплексного оновлення конституційної основи місцевого самоврядування, що ставить під сумнів можливість докорінного вдосконалення системно-структурної організації муніципальної влади,

¹ Details of Treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122?module=treaty-detail&treatynum=122>.

² Петришина М. О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. *Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду*. Харків : Оберіг, 2013. С. 9. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 8).

³ Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Trojanovsky.pdf.

належну імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, запровадження сучасних європейських принципів територіальної організації без внесення змін до такого фундаментального акта, як Конституція України¹. Значення саме конституційної реформи неодноразово підкреслювала і Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), наприклад, аналізуючи конституційні зміни у 2010 р.: «...конституційні правки повинні також сприяти терміново необхідній реформі місцевого самоврядування»².

Водночас практика останніх років свідчить про обрання нашою державою саме шляху законодавчої модернізації при збереженні стабільності конституційних норм. Проте вважаємо, що сьогодні практика державного та муніципального будівництва переконливо доводить неможливість подальших змін без модернізації конституційного тексту, більш того, загрозу суттєвої невідповідності законів та підзаконних актів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування, до норм Основного Закону країни.

Тому, хоча в період опрацювання та прийняття конституції незалежної України головою групи незалежних експертів при Інституціональному комітеті Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи професором Аленом Делькапом (фр. Alain Delcamp) була висловлена думка про загальну відповідність Конституції України до норм Європейської хартії місцевого самоврядування³, більш детальний аналіз свідчить про неповну відповідність окремих положень вітчизняного законодавства до цих міжнародно-правових стандартів.

Стаття 2 Хартії стосується конституційно-правової основи місцевого самоврядування та передбачає закріплення принципу місцевого самоврядування в національному законодавстві та, у міру можливості, у кон-

¹ Сergyina S. G. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. №3. С. 46.

² Draft opinion on the Constitutional Situation in Ukraine : Opinion no. 599/2010. Strasbourg, 10 December 2010 / European Commission for democracy through law (Venice Commission). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2010\)126-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2010)126-e).

³ Delcamp A. Opinion on the provisions concerning the organisation and status of local and regional authorities under the new constitution of Ukraine (adopted on 28 June 1996) : CDL(1996)079e-restr, Strasbourg, 16 October 1996. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1996\)079-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1996)079-e#).

ституції¹. Використання саме такого формулювання дозволило, на наш погляд, вирішити низку практичних завдань: врахувати обсяг конституційного регулювання залежно від національних та історичних особливостей конкретної держави (деталізоване регулювання конституційних інститутів чи визначення лише концептуальних положень із деталізацією на законодавчому рівні), врахувати порядок внесення змін до конституцій, а також доцільність, зокрема політичну, саме конституційного закріплення інституту місцевого самоврядування.

Тому держави, які ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування, демонструють різноманітні, навіть протилежні підходи до імплементації положення ст. 2. Наприклад, у Конституції Норвегії 1814 р. немає згадок про місцеве самоврядування взагалі, хоча країна ратифікувала Хартію у 1989 р. У Конституції Ліхтенштейну 1921 р. безпосередньо питанню місцевого самоврядування присвячено дві статті. Зокрема, ст. 110 зазначає, що правовий статус муніципалітетів має регулюватися законом, а також визначає основні положення такого профільного закону². Це цілком кореспондує лаконічному характеру конституцій, що були прийняті протягом XIX – поч. XX ст.

Як виключення можна назвати Федеральний конституційний закон (нім. Bundes-Verfassungsgesetz)³ Австрії 1920 р., де окрему главу 5 присвячено регламентації інституту місцевого самоврядування. Статті 115–120 закріплюють правовий статус муніципалітетів, перелік органів управління муніципалітетом, право співпраці між муніципалітетами у формі союзів, здійснення самоврядних та делегованих повноважень, питання, які можуть бути унормовані в законах земель, спеціально-дозвільний принцип правового регулювання (група має здійснювати свої повноваження у сфері власної компетенції в межах закону та постанов Федерації та земель під власну відповідальність) та ін.

Як правило, більшу увагу конституційній регламентації приділено в нових та новітніх конституціях. Наприклад, Конституція Андорри 1993 р. у розділі VI «Територіальна структура» містить низку статей

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

² Constitution of the Principality of Liechtenstein of 5 October 1921. URL: <https://www.regierung.li/law#constitution>.

³ Federal Constitutional Law of 10 November 1920. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.

(79–84), що регулюють правовий статус місцевих рад, їх адміністративну та фінансову автономію, право законодавчої ініціативи, засади посилення економічного потенціалу місцевих рад за рахунок міжбюджетних трансфертів, визначення основних сфер компетенції із вказівкою на необхідність спеціального закону для більш докладного регулювання та ін.¹. Аналогічно спеціальний розділ «Місцеве самоврядування та управління» присвячено інституту місцевого самоврядування як гарантованому праву адміністративно-територіальних одиниць у Конституції Литовської Республіки 1992 р.² та деяких інших держав³.

Україну також можна віднести до цієї групи країн, оскільки в Конституції України окремий розділ присвячено правовому регулюванню інституту місцевого самоврядування (розділ XI «Місцеве самоврядування»), більше того, принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування державою визначено у ст. 7 розділу I «Загальні засади», що дає підстави вважати імплементацію положення ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування на належному рівні.

У ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування сформульовано концепцію місцевого самоврядування шляхом закріплення відповідного визначення. В офіційному перекладі Хартії українською мовою місцеве самоврядування визначено як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»⁴. Однак наведене в Конституції України визначення місцевого самоврядування відрізняється: «...місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в ме-

¹ Constitution of the Principality of Andorra 2 February 1993. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ad/ad001en.pdf>.

² The Constitution of the Republic of Lithuania : Adopted by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992. URL: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.

³ Див.: Петришина М. О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. *Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду*. Харків : Оберіг, 2013. С. 11–14. (Серія «Наукові доповіді»; вип. 8).

⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

жах Конституції і законів України»¹. Як відомо, визначення місцевого самоврядування, закріплене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» («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»²), є певною мірою компромісним: по-перше, щодо спроможності здійснювати місцеве самоврядування, оскільки без закріплення кореспондуючої рівню економічного, політичного, культурного розвитку держави системи гарантій місцевого самоврядування говорити про дієвість останнього складно; по-друге, законодавче визначення закріпило органи місцевого самоврядування як одного з суб'єктів, який реалізує відповідне право.

Водночас акцент на територіальній громаді як на первинному суб'єкті місцевого самоврядування в Конституції України дав можливість говорити про втілення у вітчизняному Основному Законі засад громадівської теорії місцевого самоврядування³, а підкреслення ролі органів місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування сприяло появі думки про закріплення нею концептуальних положень державницької теорії⁴. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» з огляду на достатньо широкий каталог делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад більшою мірою кореспондує теорії муніципального дуалізму. Вважаємо, різне концептуальне навантаження трьох визначальних для правової регламентації інституту місцевого самоврядування актів суттєво гальмує його розвиток, більш того, унеможлиблює послідовну реалізацію державної муніципальної політики, реформування правової основи місцевого самоврядування.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

³ Див.: Величко В. О., Фролов О. О. Концепції місцевого самоврядування. *Форум права*. 2015. № 4. С. 29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_6.

⁴ Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 290–297.

Проте дослідження питання концептуальних основ інституту місцевого самоврядування за час обов'язкової дії Хартії для України супроводжується критикою термінології, використаної в офіційному перекладі. Приводом для дискусії стали варіації перекладу англійського словосполучення «local authorities», яке у ч. 1 ст. 3 Хартії використовується на позначення основного суб'єкта місцевого самоврядування. Зазначене словосполучення пропонується перекладати не як «органи місцевого самоврядування», а «місцеві власті», «місцеві громади», «громада та її представницькі органи», «місцеве співтовариство». Окремі науковці, обґрунтовуючи коректність перекладу «місцеві співтовариства (територіальні громади / колективи)», звертаються до передумов ухвалення Хартії, а саме до змісту Резолюції 64 1968 р., прийнятої Постійною діючою конференцією місцевих та регіональних влад Європи, де використовувався термін «local communities» («місцеві співтовариства») та йшлося про гарантування прав і свобод місцевих співтовариств та про забезпечення певної автономії місцевих співтовариств із наданням їм повноважень під власну відповідальність¹. В експертному висновку щодо відповідності національного законодавства України до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зробленому в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у 2010 р., також був запропонований переклад «місцеві влади»².

Альтернативності перекладу досліджуваного визначення сприяв і варіант Європейської хартії місцевого самоврядування французькою мовою, де замість англійського «local communities» використовується французьке «collectivités locales», що дало підстави говорити про термінологічні неточності англійської та франкомовної версій Хартії³. Однак,

¹ Панасюк С. А. Проблеми перекладу тексту Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті якісної імплементації її положень. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2012. Вип. 3–4. С. 203.

² Report on Compliance of the Ukrainian Legislation with the Principles of the European Charter for Local Self-government, Strasbourg, 30 July 2010. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/11/CoE-Report-on-Compliance-of-the-Ukrainian-Legislation-with-the-Principles-of-the-European-Charter-for-Local-Self-Government_2010.pdf.

³ Кравченко В. В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 56–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2016_3-4_11.

на наш погляд, це твердження є достатньо спірним. Так, дійсно, поняття «collectivités locales» може перекладатися як «місцеві співтовариства», проте існує й інший варіант – «місцеві влади» або «місцеві органи влади». На користь саме такого перекладу свідчить і позиція Європейської комісії «За демократію через право».

Ідеться про дослідження Комісією законопроекту про внесення змін до Конституції України №4290 від 31 березня 2009 р., у якому пропонувалося визначати місцеве самоврядування «...правом і спроможністю жителів громад здійснювати в інтересах місцевого населення регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією України і законами»¹. Аналізуючи його, Венеціанська комісія відзначила: «...проект може бути покращений. Визначення стосується жителів, а не виборних місцевих органів влади, які зазвичай реалізують права місцевого самоврядування, і воно не гарантує однозначно, що «суттєва частка» державних (публічних) справ (англ. substantial share of public affairs) буде регулюватися та управлятися місцевими громадами та їх органами»².

Зі змісту цієї рекомендації можемо зробити висновок про доцільність розуміння місцевого самоврядування передусім як права, що реалізується відповідними органами, які мають діяти в інтересах населення. На наш погляд, таке розуміння є більш коректним, оскільки дозволяє досягти балансу між демократичними засадами державного ладу в європейських країнах та концепцією сервісної держави. Завданням останньої є надання високоякісних послуг населенню шляхом постійного підвищення ефективності роботи публічно-владних інституцій, розширення використання інформаційних технологій та ін. Зауважимо, що однією зі стратегій формування сервісної держави вважається і децентралізація³, що підкреслює роль органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування, у державному управлінні.

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України від 31.03.2009 №4290. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7.

² Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) : Opinion no. 534/2009 : CDL-AD(2009)024. Strasbourg, 15 June 2009 P. 17. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD-\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD-(2009)024-e).

³ Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 78. С. 65.

Як аргумент на користь доцільності перекладу словосполучення «local authorities» як «органи місцевого самоврядування» та, як наслідок, закріплення Європейською хартією місцевого самоврядування державницької концепції свідчить і практичність останньої. Як справедливо зазначається, державницька теорія виникла як відповідь на процеси індустріалізації та урбанізації, розвиток внутрішньої та зовнішньої торгівлі, мобільність населення та обсяг функцій місцевого самоврядування¹. Також аргументом на користь доцільності зазначеного перекладу, на наш погляд, варто вважати фразу «in the interests of the local population» («в інтересах місцевого населення»). Досить непослідовною вбачається діяльність «місцевого співтовариства» фактично у власних же інтересах як місцевого населення. В офіційному роз'ясненні щодо Європейської хартії місцевого самоврядування на сайті Ради Європи право органів місцевого самоврядування управляти публічними справами тісно пов'язано з принципом субсидіарності, тобто ці органи мають бути якомога більше наближеними до населення². На підставі цього вважаємо, що положення Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» упроваджують різні концептуальні засади місцевого самоврядування.

Водночас, упроваджуючи ідею максимального врахування національних особливостей, Венеціанська комісія на етапі розроблення проекту закону про внесення змін до Конституції України у 2015 р. запропонувала визначити, що «місцеве самоврядування здійснюється населенням, яке мешкає на території громади, як безпосередньо, через референдуми та інші форми, визначені законом, так і через органи місцевого самоврядування»³, тобто право на безпосереднє здійснення населенням місцевого самоврядування не заперечується та схвалюється європейськи-

¹ Див.: Бодрова, І. І., Стешенко Л. С. Засади організації публічної влади на місцях: український та зарубіжний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 131–132.

² Details of Treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122?module=treaty-detail&treatynum=122>.

³ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine regarding the territorial structure and local administration as proposed by the working group of the Constitutional Commission in June 2015 endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015) : Opinion No. 803/2015. Strasbourg, 26 October 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e).

ми інституціями, а тому Конституція України не потребує кардинальних змін у частині безпосереднього народовладдя.

У проєкті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 1 липня 2015 р. (далі – проєкт № 2217а) було зроблено спробу уникнути визначення місцевого самоврядування з вказівкою, що територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо і через органи місцевого самоврядування, а також було використано аналогічні Хартії терміни «регулювання» та «управління»¹. А у проєкті Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13 грудня 2019 р. (далі – проєкт № 2598) місцеве самоврядування було визначено «правом та спроможністю громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»².

Розглядаючи це визначення комплексно з іншими положеннями законопроєкту, зауважимо, що термін «громада» в ньому використовувався як стосовно місцевих жителів («громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування»; «громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом»), так і в контексті адміністративно-територіального устрою («територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею в системі адміністративно-територіального устрою України»; «декілька громад становлять округ»). Вважаємо це неприйнятним та, більш того, таким, що здатне призвести до проблеми, згаданої в експертному висновку щодо відповідності національного законодавства України до положень Європейської хартії місцевого самоврядування як «змішування органів місцевого самоврядування з адміністративно-територіальними одиницями»³, що, безумовно, може чинити негативний вплив на правозастосовну практику.

¹ Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

² Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

³ Report on Compliance of the Ukrainian Legislation with the Principles of the European Charter for Local Self-government, Strasbourg, 30 July 2010. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/11/CoE-Report-on-Compliance-of>

Позитивні кроки були зроблені Україною в напрямі удосконалення перекладу ч. 1 ст. 3, коли словосполучення «державні справи» було замінено на «публічні справи», що повною мірою кореспондує англійському терміну «public affairs». Останній був використаний у тексті Європейської хартії місцевого самоврядування не випадково – він означає, що органи місцевого самоврядування не є «децентралізованими організаціями держави на місцях», яким делегуються державні функції, а виступають на рівних умовах з іншими органами публічної влади та можуть здійснювати регулювання та управління будь-якими справами в межах, визначених конституцією та законами відповідно до ч. 1 ст. 4 Хартії¹.

Частина друга ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює декілька важливих стандартів: по-перше, необхідність легітимного формування представницьких органів місцевого самоврядування; по-друге, можливість останніх мати «підзвітні їм виконавчі органи»; по-третє, можливість використання форм локальної демократії. Що стосується першого стандарту – для України одним з актуальних питань залишається вибір оптимальної виборчої системи на місцевих виборах.

Після здобуття Україною незалежності мажоритарна система, що залишилася з радянського періоду, почала поступово піддаватися критиці, наголошувалось, що перехід до пропорційної виборчої системи сприятиме забезпеченню представництва інтересів широкого кола соціальних груп та забезпечить прийняття місцевими радами більш зважених рішень². Та найбільш застосованою на практиці виявилась мажоритарно-пропорційна виборча система, яка дозволяє використовувати мажоритарну чи пропорційну складову залежно від видів місцевих виборів, що знайшло своє відображення і в ст. 192 Виборчого кодексу України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. І хоча можна ставити питання про подальше вдосконалення положень чинного виборчого законодавства, засада легітимності та демократичності формування представницьких органів місцевого самоврядування, як цього вимагають положення Європейської хартії місцевого самоврядування, дотримується Україною.

the-Ukrainian-Legislation-with-the-Principles-of-the-European-Charter-for-Local-Self-Government_2010.pdf

¹ Boggero G. Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Lieden, Boston : BRILL, 2017. P. 83–84.

² Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2009. С. 131.

Однак реалізація нашою державою закріплених ч. 2 ст. 3 інших двох стандартів можна поставити під сумнів. Так, проблематика системно-структурної організації місцевого самоврядування залишається актуальною весь час існування цього інституту в незалежній Україні, а важливість та гостра необхідність створення власних виконавчих органів районних та обласних рад не піддається сумніву. Безумовно, відсутність виконавчих органів районних та обласних рад фактично нівелює тезу про існування місцевого самоврядування на субрегіональному та регіональному рівнях територіальної організації України через організаційну та фінансову неспроможність представницьких органів функціонувати без виконавчих структур. Фахівці Венеціанської комісії, характеризуючи цю ситуацію, висловили тезу про те, що в Україні органи державного управління виконують функції державної влади та місцевого самоврядування регіонального та субрегіонального рівнів¹.

Незважаючи на те, що як у проєкті № 2217а, так і в проєкті № 2598 передбачалось утворення таких виконавчих органів (ч. 7 ст. 140 в обох проєктах), однією з актуальних сьогодні проблем є позбавлення субрегіонального (районного) рівня територіальної організації публічної влади представницьких органів місцевого самоврядування взагалі. Вважаємо цей шлях розвитку хибним, таким, що не здатен урахувати специфіку України, передусім значний розмір території. За умови залишення в майбутньому адміністративно-територіальному устрої районів (або, як запропоновано у проєкті № 2598, округів) та ліквідації районних державних адміністрацій, а також з огляду на тенденцію укрупнення районів, реалізацію якої започаткував законодавець², неефективною та неможливою є ліквідація органів місцевого самоврядування на цьому рівні.

Також неприйнятним є стан законодавчого забезпечення форм локальної демократії в Україні. Незважаючи на те, що право на участь

¹ Preliminary opinion on the draft law amending the Constitution of Ukraine submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014 : Opinion no. 766/2014 : CDL(2014)034. Strasbourg, 24 July 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2014\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2014)034-e) ; Preliminary opinion on the proposed constitutional amendments regarding the territorial structure and local administration of Ukraine : Opinion no. 803/2015 : CDL-PI(2015)008. Strasbourg, 24 June 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e).

² Ідеться про ухвалення Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 № 807-IX, якою замість 490 було створено 136 районів.

у референдумі має особливий конституційний статус (розділ 3 Конституції України, що змінюється за ускладненою процедурою), а місцевий референдум поряд з іншими формами локальної демократії згадується у ст. 143 Конституції, сьогодні його правове регулювання майже відсутнє. Тому, як зауважується, у національне законодавство потребує імплементації не лише Європейська хартія місцевого самоврядування, а й положення Додаткового протоколу до неї (про право участі у справах місцевого органу влади), який був ратифікований Верховною Радою України 2 вересня 2014 р.¹, що означає створення належної правової основи для форм локальної демократії.

Венеціанська комісія висловлювала серйозне занепокоєння неможливістю організувати проведення місцевих референдумів у зв'язку з відсутністю профільного закону². У більш ранніх рекомендаціях Венеціанська комісія також пропонувала Україні запровадити спільне правове регулювання виборів та референдумів у Виборчому кодексі з огляду на можливе полегшення в розумінні правил, які стосуються формування виборчих дільниць, системи виборчих комісій / комісій з референдуму та ін.³ Однак Україною ці рекомендації враховані не були.

Стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплює декілька стандартів у сфері правового регулювання компетенції місцевого самоврядування.

По-перше, принцип законності, тобто визначення повноважень і функцій конституцією або законом (ч. 1 ст. 4), що доповнюється негативним принципом правового регулювання (ч. 2 ст. 4). Якщо порівняти українську практику, то можна зробити висновок про великий масив

¹ Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. №3. С. 46.

² Див.: Urgent Joint Opinion on the draft Law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum. European Commission for democracy through law (Venice Commission) : Opinion No. 990/2020, OSCE/ODIHR Opinion Nr ELE-UKR/383/2020. Strasbourg, Warsaw, 21 July 2020. P. 6. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)009-e).

³ Див.: Comments on the Draft Laws on the All-Ukrainian Referendum and on Local Referendum of Ukraine by Mr Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (Substitute Member, Spain) : Opinion no. 475 / 2008 : CDL-EL(2008)010 / European Commission for democracy through law (Venice Commission). Strasbourg, 3 June 2008. P. 2. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2008\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2008)010-e).

законодавства, що регламентує повноваження органів місцевого самоврядування, які містяться як у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», так і в галузевих законах. І хоча цей стандарт спрямовано передусім на захист місцевого самоврядування від постійної зміни повноважень у разі закріплення підзаконними актами, актуальною проблемою для України є надмірна кількість актів законодавства, а також непоодинокі випадки формулювання повноважень як таких, які мають виконувати «відповідні органи місцевого самоврядування». Такі формулювання повноважень потребують конкретизації, тому вважаємо, що їх широке застосування хоча прямо не порушує вимог Хартії, проте не сприяє правовій визначеності в частині регулювання компетенції муніципальних органів.

На протипагу закріпленому в ч. 2 ст. 4 Хартії негативному принципу правового регулювання ч. 2 ст. 19 Конституції України закріплює позитивний принцип – органи державної влади та місцевого самоврядування мають діяти виключно на підставі Конституції та законів України. З огляду на закріплення цього принципу в розділі I «Загальні засади» говорити про перспективи приведення цього положення у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування навряд чи можливо в найближчій перспективі. Можливим для України є право зробити застереження щодо відповідного положення Хартії, для чого існують механізми, встановлені її ч. 2 ст. 17.

Частина 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює один із важливих принципів для розвитку місцевого самоврядування будь-якої демократичної країни – принцип субсидіарності. Сьогодні цей принцип для європейських держав став одним із засадничих з огляду на посилення тенденцій європейської інтеграції та необхідність розподілу компетенції між наддержавними утвореннями, зокрема Європейським Союзом та органами публічної влади окремих країн. З метою покращення управління в межах Європейського Союзу принцип субсидіарності доповнюється принципом пропорційності, можливістю вибору «найменш руйнівного інструменту» (англ. «the choice of the least disruptive instrument»), зниженням адміністративного навантаження або підвищенням якості продукції та наданих послуг¹. Отримавши логічне

¹ Lopatka R. Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality. *European View*. 2019. Vol. 18, Iss. 1. P. 30. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1781685819838449>.

продовження всередині держав, принцип субсидіарності допомагає надати найбільш повний та раціональний обсяг повноважень органам місцевого самоврядування, щоб забезпечити високий рівень надання послуг населенню. При цьому, згідно з тлумаченням Керівного комітету з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи, допускається обмеження цього принципу задля досягнення інших цілей управління державою. Але оскільки субсидіарність не може розглядатись ізольовано, то не може вважатись допустимим її обмеження до такого ступеня, щоб нею не охоплювалась «суттєва частка публічних справ»¹, відповідно до вимог ч. 1 ст. 3 Хартії.

Хоча Європейська хартія місцевого самоврядування приділяє значну увагу принципу субсидіарності як основі відносин між місцевими органами та більш високими рівнями влади², гнучкість цього принципу дозволила державам-підписантам реалізувати різні підходи до його закріплення в конституційному законодавстві, зважаючи на особливості національних правопорядків. Наприклад, субсидіарність проголошено як один із керівних принципів функціонування муніципалітетів відповідно до ст. 118 Конституції Італійської Республіки³. Водночас комплексне дослідження правової основи місцевого самоврядування низки інших країн засвідчило відсутність експліцитного закріплення субсидіарності як конституційного чи законодавчого принципу⁴. При цьому розподіл повноважень на засадах субсидіарності може впливати зі змісту положень конституції та законів і застосовуватись на практиці, наприклад, у Німеччині та Швейцарії.

Український досвід свідчить, що субсидіарність поки що не стала практично застосовуваним стандартом та залишається метою реформи децентралізації. Одним із кроків, зроблених Україною в напрямі побу-

¹ Definition and limits of the principle of subsidiarity : Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). *Local and regional authorities in Europe*. No. 55. P. 14. URL: <https://rm.coe.int/1680747fda>.

² Pejanovich M. *Local Self-Government: a Must for Democracy, Civil Society and EU Integration. Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina. Ten Years after Dayton* / ed. M. Fischer. Münster : LIT-Verlag, 2006. P. 216.

³ Constitution of the Italian Republic of 22 December 1947. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

⁴ Див.: Definition and limits of the principle of subsidiarity : Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). *Local and regional authorities in Europe*. No. 55. P. 35–36. URL: <https://rm.coe.int/1680747fda>.

дови нових концептуальних засад розвитку інституту місцевого самоврядування останніми роками, стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. У цьому документі оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації визначено як один із шляхів досягнення мети доступності та належної якості публічних послуг¹.

Як принцип розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей принцип субсидіарності було закріплено у проекті № 2217а (ст. 143²). І хоча експерти Венеціанської комісії схвально сприйняли спробу українського законодавця закріпити цей принцип на найвищому, конституційному рівні, вони зауважили, що ця спроба відбувається з певними невідповідностями Європейській хартії місцевого самоврядування, оскільки принцип субсидіарності помилково застосовується до органів місцевого самоврядування, а не до одиниць місцевого самоврядування, що має бути виправлено³.

Цим зауваженням можемо пояснити переміщення принципу субсидіарності до ст. 132 у проекті № 2598⁴, хоча і маємо зауважити про некоректне визначення предмета регулювання – «територіальний устрій», а не «адміністративно-територіальний устрій». Саме останнє поняття як характеристика територіальної організації публічної влади має бути предметом конституційної регламентації.

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвал. розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

² Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

³ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine regarding the territorial structure and local administration as proposed by the working group of the Constitutional Commission in June 2015 endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015) : Opinion No. 803/2015. Strasbourg, 26 October 2015. P. 6. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e).

⁴ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

Частина 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює вимогу повноти та виключності повноважень органів місцевого самоврядування. В офіційному роз'ясненні щодо змісту положень Хартії говориться про направлення цього повноваження на розв'язання проблеми дублювання повноважень. Причому допускається, що в окремих сферах суспільних відносин потрібні дії владних органів різних рівнів, проте втручання регіональних чи центральних органів влади можливе лише відповідно до чітких приписів закону¹. Український же досвід засвідчив багаторічну проблематику дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, на чому неодноразово наголошували фахівці².

Для одночасного закріплення принципів субсидіарності та децентралізації український законодавець запропонував радикальне вирішення питання – ліквідацію місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префектів, які володітимуть переважно контрольно-наглядовими повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування, що знайшло відображення і у проєкті № 2217а, і у проєкті № 2598.

Частина 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює додатковий спосіб формування компетенції органів місцевого самоврядування – делегування повноважень. Хоча цей спосіб виступає як додатковий, він повністю властивий децентралізованій системі територіальної організації влади³. Водночас важливо, щоб делегування не «викликало надмірного впливу на сферу незалежних повноважень на місцевому рівні»⁴, тобто ці повноваження не можуть бути домінуючими у структурі компетенції муніципальних органів⁵.

¹ European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 37. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

² Див.: Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. С. 48.

³ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 35.

⁴ European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 37. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

⁵ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади

Також про делегування згадується у ч. 1 ст. 4 Хартії, де сказано про можливість наділення «органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону»¹. Причому в поясненні щодо змісту цього положення наголошено, що парламенти можуть делегувати повноваження для забезпечення, наприклад, ефективного виконання директив Європейського Союзу, навіть якщо це не передбачено в законі, проте якщо парламент при цьому «зберігає адекватні повноваження зі здійснення нагляду за реалізацією делегованих повноважень»².

Ще одним важливим стандартом у сфері делегування є можливість органів місцевого самоврядування пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Тут маємо відмітити два важливих моменти: по-перше, таке пристосування може здійснюватися у правових формах, тобто Європейська хартія місцевого самоврядування фактично виходить із можливості здійснювати муніципально-правове регулювання відповідних відносин³; по-друге, воно не має абсолютного характеру, оскільки допускається, що в окремих сферах необхідні єдині правила, що не залишає місця для дискреції на місцевому рівні⁴.

Дослідження проблем делегування повноважень в Україні засвідчує низку концептуальних та практичних невідповідностей принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. По-перше, це проблеми концептуального характеру, а саме регламентація вітчизняним законодавством не тільки делегування повноважень від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, але й від районних та обласних рад місцевим органам виконавчої влади, а також усередині

в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 103.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

² European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 35–36. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

³ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 103.

⁴ European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 37. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

системи місцевого самоврядування. При цьому законодавство фактично синонімічно оперує поняттями «надання», «делегування», «передача» повноважень, що є різними за змістом способами формування компетенції муніципальних органів. Водночас Хартія регламентує один вид делегування – від органів державної влади місцевому самоврядуванню, що повною мірою відповідає необхідності розподілу компетенції між рівнями та підсистемами публічної влади для ефективного управління «публічними справами», згаданими в ч. 1 ст. 3.

По-друге, проблемним є обов'язковий характер делегування повноважень без урахування реальної спроможності їх виконання органами місцевого самоврядування. Продовжена негативна тенденція недофінансування делегованих повноважень постійно відзначається як у науковому середовищі¹, так і самими органами місцевого самоврядування² та їх асоціаціями. Зокрема, у березні 2020 р. Асоціація міст України звернулася до Міністерства фінансів України щодо проблем, які виникають із недофінансування виконання делегованих повноважень у сфері охорони здоров'я, визначивши загальний обсяг недофінансування галузі в розмірі 25 млрд грн³, з яких значна частина стосується саме делегованих повноважень. Обов'язковий характер делегування поряд із жорстким контролем за їх виконанням також називають причинами проблем із пристосуванням делегованих повноважень до місцевих умов⁴.

По-третє, делеговані повноваження в окремих сферах суспільних відносин переважають у структурі компетенції виконавчих органів сіль-

¹ Див.: Зубріліна В. В. Бюджетне фінансування делегованих та власних повноважень місцевих органів влади. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. №7 (158). С. 120–121; Русін В. М. Шляхи оптимізації фінансового забезпечення реалізації власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. *Інноваційна економіка*. 2012. №6. С. 324–325.

² Див.: Про недостатнє фінансування державою делегованих повноважень і борги міста. *Офіційний сайт фінансового управління Івано-Франківської міської ради*. 24.01.2020. URL: <https://mfu.if.ua/pro-nedostatnye-finansuvannya-derzhavoyu-delegovanyh-povnovazhen-i-borgy-mista-video/>.

³ Мінфін не вбачає необхідності фінансування з Держбюджету делегованих повноважень з охорони здоров'я. *Офіційний сайт Асоціації міст України*. 17.04.2020. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/minfin-ne-vbachaye-neobhidnosti-finansuvannya-derzhbyudzhetu-delegovanyh-povnovazhen-z>.

⁴ Кравченко В. В. Питання забезпечення відповідності законодавства України про місцеве самоврядування принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2012. Вип. 1. С. 78.

ських, селищних, міських рад, наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (ст. 33), у сфері соціального захисту населення (ст. 34). Тобто, окрім фінансового навантаження на місцеві бюджети, делеговані повноваження можуть потребувати більшого організаційного та кадрового забезпечення, ніж самоврядні. Більш того, така ситуація прямо порушує вимогу ч. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Маємо констатувати, що незважаючи на певні зрушення у проведенні реформи місцевого самоврядування, аналіз законопроектів про внесення змін до Конституції України 2015 та 2019 рр. доводить, що питанню делегованих повноважень не приділяється достатньої уваги. Так, у проекті № 2217а було закріплено можливість делегування повноважень, встановлено необхідність законодавчої регламентації процесу делегування, фінансування таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету, можливість відкликання делегованих повноважень, а також підконтрольність виконавчих органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження¹. А у проекті № 2598 делеговані повноваження не згадувалось узагалі, хоча Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка на сьогодні залишається основним програмним документом для реформування місцевого самоврядування, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для виконання делегованих повноважень визначено як одне з важливих завдань майбутньої реформи². Безумовно, позбавлення конституційної регламентації делегованих повноважень поставить під загрозу належну їх реалізацію.

Більш того, законопроектна робота з регламентації делегованих повноважень відбувається неналежним чином. Комплексне регулювання питання делегування повноважень було запропоноване у 2008 р. у двох

¹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

² Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвал. розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

законопроектах – № 1472 від 1 лютого 2008 р. та № 1472-1 від 15 лютого 2008 р., які, попри багато позитивних рис, не запропонували розв’язання основної проблеми делегування – розбіжність між суб’єктами делегування та носієм повноважень¹. Вважаємо більше ніж десятирічну перерву у спробі законодавчої регламентації процедури делегування належним чином та відмову в конституційних гарантіях делегованих повноважень негативною тенденцією, що лише погіршує ситуацію з відповідністю національного законодавства до ст. 4 Хартії.

Вважаємо, що для належного упровадження ч. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування необхідно: по-перше, послуговуватися саме терміном «делегування» замість «надання»; по-друге, повернутися до конституційних гарантій інституту делегованих повноважень у майбутніх проєктах про внесення змін до Основного Закону; по-третє, закріпити матеріально-фінансові гарантії делегування. У висновку Венеціанської комісії CDL-AD(2009)024 було зазначено про доцільність передбачення повної компенсації фінансового тягаря, пов’язаного з делегованими повноваженнями для мінімізації ризику того, що державні завдання делегуються для зменшення навантаження на державний бюджет².

Частина 6 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює правило, відповідно до якого «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином»³. В Україні існує два законодавчих положення, спрямованих на упровадження цього принципу, – це ч. 3 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ч. 2 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», згідно з якими місцеві державні адміністрації мають заздалегідь повідомля-

¹ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 108–109.

² Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) : Opinion no. 534/2009 : CDL-AD(2009)024. Strasbourg, 15 June 2009 P. 19. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)024-e).

³ Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

ти органи місцевого самоврядування про розгляд питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, а представники органів місцевого самоврядування та посадові особи мають право брати участь у розгляді таких питань, висловлювати зауваження і пропозиції. Реалізація цих правил на практиці залежить від налагодження співпраці між муніципальними органами та органами державної виконавчої влади на місцях, але правову основу для упровадження цього стандарту Хартії в Україні створено.

Стаття 5 Європейської хартії місцевого самоврядування стосується охорони територіальних кордонів органів місцевого самоврядування та вимагає попереднього з'ясування думки місцевих громад при зміні таких кордонів, зокрема шляхом проведення референдуму.

Для України цей стандарт Хартії не має упровадження через брак законодавчого регулювання двох украї важливих для подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування питань – місцевого референдуму, про що було зазначено вище, а також адміністративно-територіального устрою.

Сьогодні останнє питання має незадовільну регламентацію, яка забезпечена загальними нормами Конституції України, окремими положеннями Земельного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», а також Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» 1981 р. Усупереч вимозі п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України вказане питання так і не одержало належного регулювання на рівні спеціального закону.

Спроби провести адміністративно-територіальну реформу в Україні відбувалися, проте з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» увага законодавця до розроблення спеціального закону про адміністративно-територіальний устрій послабшала, хоча саме цей закон мав би врегулювати порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць, закріпити територіальні рівні організації публічної влади.

Також у цьому законі необхідним було б визначення механізму залучення територіальних громад до вирішення окремих питань адміні-

стративно-територіального устрою. На необхідності врахування думки населення, зокрема під час зміни меж, найменуванні громад, наголошували експерти Європейської комісії «За демократію через право»¹. Чинне законодавство також передбачає участь представницьких органів місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою відповідно до положення п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яке стало об'єктом тлумачення Конституційного Суду України. У своєму Рішенні № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. орган конституційної юрисдикції зазначив, що вирішення питань адміністративно-територіального устрою не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених законами України².

За відсутності необхідного законодавчого регулювання норма ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, як наголошується в експертному висновку щодо відповідності національного законодавства України до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зробленому в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у 2010 р., може стати «серйозною перешкодою у випадку «силового» укрупнення громад у ході адміністративно-територіальної реформи»³.

Ухвалений у 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁴ запровадив необхідність з'ясування думки територіальних громад у процесі об'єднання на двох етапах – громадське

¹ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine regarding the territorial structure and local administration as proposed by the working group of the Constitutional Commission in June 2015 endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015) : Opinion No. 803/2015. Strasbourg, 26 October 2015. P. 5. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e).

² Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

³ Report on Compliance of the Ukrainian Legislation with the Principles of the European Charter for Local Self-government, Strasbourg, 30 July 2010. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/11/CoE-Report-on-Compliance-of-the-Ukrainian-Legislation-with-the-Principles-of-the-European-Charter-for-Local-Self-Government_2010.pdf.

⁴ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

обговорення проводиться при вивченні пропозиції про об'єднання (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 6), а також для обговорення підготовлених спільною робочою групою проєктів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад (ч. 2 ст. 7). І хоча на практиці відповідні норми інколи порушуються, що може стати причиною визнання рішення про добровільне об'єднання нечинним¹, у цілому з'ясування думки населення у процесі об'єднання має місце. Також нормами цього Закону закладено не тільки ще одну можливість для з'ясування думки жителів під час вирішення питання про об'єднання, але і безпосередній дозвіл на таке об'єднання шляхом проведення місцевого референдуму (ч. 5 ст. 7). Безумовно, цю норму не може бути реалізовано з огляду на відсутність необхідного закону.

Крім того, формування об'єднаних територіальних громад, деякі з яких за територією своєї юрисдикції збігалися з адміністративними межами районів, порушило проблему реформування районного рівня адміністративно-територіального устрою шляхом укрупнення відповідних одиниць і скорочення їх загальної кількості. Сьогодні окреслену проблему законодавець зробив спробу вирішити, оминувши розроблення закону про адміністративно-територіальний устрій, шляхом укрупнення районів парламентською постановою. Проте ухвалення Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ породило багато проблем прикладного характеру. Метою ухвалення цього документа було проголошено проведення наступного етапу адміністративно-територіальної реформи та реалізацію визначеного Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні завдання створення належної територіальної основи органів публічної влади для підвищення спроможності місцевого самоврядування. Незважаючи на це, вважаємо, що, відповідно, ухвалення такої постанови хоча і належить до повноважень Верховної Ради України (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України), його не можна вважати належною реалізацією закріпленого Конституцією України імперативу щодо необхідності ухвалення закону «Про адміністративно-територіальний устрій» та реформуванням адміністративно-

¹ Див.: Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні / Сьєргіна С. Г., Бодрова І. І., Любченко П. М. та ін. ; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування НАПрН України. Харків : ПромАрт, 2017. С. 35. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 21).

територіального устрою. Тобто можемо висновувати, що сьогодні практично не створено правових та організаційних умов для врахування думки населення при зміні адміністративно-територіального устрою, що суперечить вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.

На додачу зауважимо, що гальмування реформи адміністративно-територіального устрою створює загрозу для впровадження принципу повсюдності. Венеціанська комісія неодноразово схвалювала прагнення конституційно закріпити цей принцип, проте сьогодні на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів № 3651 від 15 червня 2020 р., положеннями якого запропоновано внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». А саме передбачено доповнити ч. 1 ст. 6 другим абзацом: «Повноваження територіальної громади у порядку і в межах, визначених Конституцією і законами України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування поширюються на територію відповідної територіальної громади»¹. Запропоновані зміни, на думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, закріплюють принцип повсюдності місцевого самоврядування. Вважаємо, що без реформування адміністративно-територіального устрою, введення поняття «територія територіальної громади» не стане достатнім заходом для забезпечення повсюдності, більш того, сьогодні територіальною основою місцевого самоврядування залишається територія села, селища, міста, району та області, і введення нового поняття підлягатиме оцінці щодо відповідності нормам Основного Закону.

Частина 1 ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплює принцип організаційної самостійності, відповідно до якого органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління². Для України

¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів від 15.06.2020 № 3651. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133.

² Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

характерна лише часткова імплементація зазначеного положення в нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де встановлено право місцевих рад утворювати та ліквідувати постійні комісії ради, утворювати виконавчий комітет та визначати його склад, затверджувати за пропозицією сільського, селищного, міського голови системи інших виконавчих органів. Водночас Конституція України та ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють систему місцевого самоврядування, що не може змінюватись на місцях, доповнюючи це вимогою ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Більш того, деякі підзаконні акти також суттєво обмежують організаційну самостійність органів місцевого самоврядування. Як приклад необхідно навести Постанову Кабінету Міністрів України № 1349 від 3 грудня 1997 р. «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування», де встановлювались типові штати органів місцевого самоврядування. І хоча вона втратила чинність відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 664 від 26 листопада 2014 р., що було анонсоване Урядом як черговий крок до забезпечення реформи децентралізації, деякі інші урядові акти все ще обмежують організаційну самостійність місцевого самоврядування. Ідеться про Постанову Кабінету Міністрів України № 268 від 9 березня 2006 р. «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», що була ухвалена на часткову зміну Постанови № 2288 від 13.12.1999 «Про впорядкування умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів», які послідовно регулюють розміри посадових окладів службовців місцевого самоврядування. Тому можна зробити висновок, що практично з часу інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні представницькі органи позбавлено організаційної самостійності, що не дає підстав вважати належним чином імплементованою ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Частиною 2 ст. 6 Хартії закріплено стандарти муніципальної служби в європейських країнах, відповідно до яких має забезпечуватись добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності, для чого забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Вітчизняний досвід засвідчив, що питанню муніципальної служби не приділяється належної уваги. Цей інститут отримав правове оформлення тільки у 2001 р. із прийняттям Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 7 червня 2001 р. До цього державна та муніципальна служба мали спільне правове регулювання нормами Закону України «Про державну службу», а посади муніципальних службовців відносилися до відповідних категорій посад державних службовців, що, безумовно, не сприяло розвитку інституту служби в органах місцевого самоврядування, специфіку якого неможливо було врахувати в законодавстві про державну службу.

Ухвалення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який урегулював основні питання муніципальної служби, що в цілому кореспондує ідеї ч. 2 ст. 6 Хартії, стало причиною послаблення уваги до цього інституту, хоча практика свідчила про низький професійний рівень муніципальних службовців та необхідність модернізації законодавства. Пошук кращих практик та динамічний розвиток законодавства про державну службу також підкреслили відставання нормативної основи муніципальної служби від реальних потреб місцевого самоврядування.

Увага законодавця посилилась із початком проведення реформи децентралізації, а розроблення нового закону про службу в органах місцевого самоврядування було визначено як один із заходів по реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. До Верховної Ради України на розгляд поспідовно було внесено проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування № 2489 від 30 березня 2015 р., який не був прийнятий у зв'язку з накладенням вето Президентом України, доопрацьований проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 8369 від 17 травня 2018 р., який на думку аналітиків, увібрав концептуальні положення проекту № 2489¹, та проект Закону про службу в органах місцевого самоврядування № 1223 від 2 вересня 2019 р., який станом на сьогодні перебуває на розгляді в парламенті. Безумовно, активізація роботи в цьому напрямі має отримати схвальну оцінку, оскільки сприятиме подальшому упровадженню

¹ У парламенті зареєстровано новий законопроект про службу в органах місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8841>.

положень Хартії. Проте вважаємо, що ці зміни мали б відбуватися послідовно, після оновлення положень Конституції України.

Стаття 7 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює стандарти правового регулювання статусу виборних посадових осіб. Цю статтю спрямовано на унеможливлення втручання третіх осіб у виконання депутатами своїх функцій; забезпечення можливостей усім категоріям населення, незалежно від матеріального становища, обиратися до представницьких органів, для чого передбачено відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності; позбавлення права займати виборні посади має ґрунтуватися на правових критеріях, а не спеціально прийнятих для цього рішеннях¹. Положення цієї статті, на думку вчених, здебільшого закріплено в національному законодавстві². Зауваження можуть викликати лише окремі положення Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» № 93-IV від 11 липня 2002 р., зокрема розділ V, який стосується інституту відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. По-перше, цей розділ, хоча і не в класичному вигляді, проте встановлює засади імперативного мандату, що не кореспондує ст. 7 Хартії, а по-друге, за умови упровадження пропорційної виборчої системи, доцільність та ефективність цього інституту об'єктивно ставиться під сумнів.

Стаття 8 закріплює європейські стандарти адміністративного нагляду, серед яких: необхідність конституційного та законодавчого регулювання підстав та порядку здійснення адміністративного нагляду; його спрямування передусім на дотримання законності та необхідність забезпечити баланс між контрольними заходами та охоронюваними інтересами. Венеціанська комісія, надаючи рекомендації для України, також наголошує, що за змістом ст. 8 Хартії нагляд, що здійснюється за органами місцевого самоврядування, має бути спрямовано тільки на забезпечення

¹ European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 39. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

² Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. С. 50 ; Report on Compliance of the Ukrainian Legislation with the Principles of the European Charter for Local Self-government, Strasbourg, 30 July 2010. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/11/CoE-Report-on-Compliance-of-the-Ukrainian-Legislation-with-the-Principles-of-the-European-Charter-for-Local-Self-Government_2010.pdf.

дотримання закону¹. Водночас Хартія окремо згадує нагляд у випадку делегування повноважень. Зауважимо, що в українському перекладі Хартії встановлено право вищих інстанцій здійснювати «адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування», проте в оригіналі англійською йдеться про «tasks the execution of which is delegated to local authorities»² – «завдання, виконання яких делеговано органам місцевого самоврядування».

З огляду на це Венеціанська комісія, аналізуючи проект внесення змін до Конституції України у 2015 р., акцентувала увагу на тому, що «підпорядкування виконавчим органам державної влади виправдане лише в разі делегування повноважень... і відноситься тільки до таких делегованих повноважень»³. Значну увагу експертів було також приділено повноваженням та порядку призначення та звільнення префекта, на якого пропонувалось покласти основні контрольні повноваження. Наприклад, експерти запропонували, щоб повноваження префекта спрямовувати і організовувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечувати їх взаємодію з органами місцевого самоврядування розповсюджувалось тільки на умови воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації⁴. Також однією з ключових рекомендацій Венеціанської комісії було запровадження способу звільнення префекта, ідентичного способу призначення –

¹ Preliminary opinion on the draft law amending the Constitution of Ukraine submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014 : Opinion no. 766/2014 : CDL(2014)034. Strasbourg, 24 July 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2014\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2014)034-e).

² European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.

³ Preliminary opinion on the proposed constitutional amendments regarding the territorial structure and local administration of Ukraine : Opinion no. 803/2015 : CDL-PI(2015)008. Strasbourg, 24 June 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e).

⁴ Compatibility of the Draft Law on amending the Constitution of Ukraine as to Decentralization of Power as Submitted by the Verkhovna Rada to the Constitutional Court of Ukraine on 16 July 2015 (CDL-REF(2015)035rev) with Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments Regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine (CDL-PI(2015)008) : Secretariat Memorandum : Opinion no. 803/2015 : CDL(2015)040rev. Strasbourg, 13 October 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2015\)040rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2015)040rev-e).

звільнення Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України¹, що було покликано зменшити вплив глави держави на інститут місцевого самоврядування та було дотримано як у проєкті 2217а, так і у проєкті № 2598.

Відміна наглядових повноважень прокуратури Венеціанською комісією також була сприйнята дуже схвально та названа «дуже позитивною рисою» проєкту внесення змін до Конституції України у 2015 р.², про що йдеться в декількох висновках: «у проєкті поправок вводиться форма децентралізації при здійсненні державної влади, яка значною мірою сумісна з Європейською хартією місцевого самоврядування. У цілому поправки належним чином розроблені та заслуговують на підтримку. Пізня відміна наглядового повноваження генерального прокурора особливо схвалюється»³.

Однак вважаємо, що попри суттєве реформування інституту прокуратури зарано казати говорити про належну імплементацію положення ст. 8 Хартії до ухвалення змін до Конституції України в частині децентралізації.

Стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування окрему увагу приділяє матеріально-фінансовим ресурсам, необхідним та достатнім для здійснення місцевого самоврядування. Основною ідеєю є необхідність забезпечення юридичних повноважень фінансовими ресурсами на

¹ Compatibility of the Draft Law on amending the Constitution of Ukraine as to Decentralization of Power as Submitted by the Verkhovna Rada to the Constitutional Court of Ukraine on 16 July 2015 (CDL-REF(2015)035rev) with Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments Regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine (CDL-PI(2015)008) : Secretariat Memorandum : Opinion no. 803/2015 : CDL(2015)040rev. Strasbourg, 13 October 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2015\)040rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2015)040rev-e).

² Compatibility of the Draft Law on amending the Constitution of Ukraine as to Decentralization of Power as Submitted by the Verkhovna Rada to the Constitutional Court of Ukraine on 16 July 2015 (CDL-REF(2015)035rev) with Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments Regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine (CDL-PI(2015)008) : Secretariat Memorandum : Opinion no. 803/2015 : CDL(2015)040rev. Strasbourg, 13 October 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2015\)040rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2015)040rev-e).

³ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine regarding the territorial structure and local administration as proposed by the working group of the Constitutional Commission in June 2015 endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015) : Opinion No. 803/2015. Strasbourg, 26 October 2015. P. 7. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e).

їх виконання, оскільки без останніх повноваження не мають сенсу. З цієї метою ст. 9 встановлює кілька стандартів:

- місцеві органи влади не повинно бути позбавлено свободи у визначенні пріоритетів для прямування видатків;
- фінансові ресурси мають відповідати виконуваним завданням, особливо це стосується делегованих повноважень;
- органи державної та регіональної влади можуть встановлювати певні обмеження та нормативні рамки при здійсненні оподаткування, проте органи місцевого самоврядування мають отримувати право на встановлення податків та зборів для забезпечення необхідного фінансування;
- муніципальні органи не мають бути надмірно залежними від тих податків та зборів, які є відносно нечутливими до інфляції та інших економічних факторів;
- дотації не мають порушувати право органів місцевого самоврядування вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;
- структура ринку капіталу залежить від національних особливостей держав, тому процедури та мови доступу до нього мають регулюватися законом¹.

Україна заклала конституційну основу для належного матеріально-фінансового забезпечення інституту місцевого самоврядування у ст. 142 Основного Закону, визначивши необхідність формування місцевих бюджетів, існування власності територіальних громад, можливість об'єднання на договірних засадах об'єктів комунальної власності та коштів місцевих бюджетів для реалізації спільних завдань, а також гарантувавши засади участі держави у підтримці місцевого самоврядування.

Позитивні кроки було зроблено і при розробленні конституційних змін у 2015 р., коли було запропоновано конституційно закріпити принцип співмірності фінансових ресурсів та обсягу повноважень місцевого самоврядування, гарантії на випадок зміни обсягу компетенції².

¹ European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 41–42. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

² Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Венеціанська комісія схвально поставилась до конституційного закріплення матеріально-фінансової основи у ст. 142 Конституції України, а також до запропонованих у 2015 р. змін до ст. 142. Особливо експертами Венеціанської комісії було відмічено, що «належним чином передбачений обов'язок держави забезпечувати достатність фінансових ресурсів одиниць місцевого самоврядування, а також надавати фінансові ресурси для виконання додаткових задач. Це відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування та має бути схвалене»¹. Майже аналогічну редакцію ст. 142 було запропоновано і у проєкті №2598, лише з деякими термінологічними відмінностями, наприклад, право об'єднувати матеріально-фінансові ресурси для реалізації спільних проєктів було запропоновано закріпити за громадами, що з огляду на позначення цим терміном як населення, так і адміністративно-територіальної одиниці не є коректним та потребує в майбутньому уточнення.

Незважаючи на конституційні гарантії, існування дворівневої бюджетної системи та комунальної форми власності, тривалий час інститут місцевого самоврядування в Україні був переважно дотаційним та залежним від фінансової підтримки з боку держави, що не можна назвати належним упровадженням ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Особливо незадовільна ситуація була у малочисельних територіальних громадах. Певне покращення можна спостерігати завдяки проведенню бюджетної децентралізації, яка розпочалась із внесенням змін до Податкового та Бюджетного кодексів України на реалізацію закріпленого в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні завдання створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень². Підкріплена процесом добровільного об'єднання територіальних громад бюджетна децентралізація за п'ять років, на думку фахівців, привела до

¹ Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine regarding the territorial structure and local administration as proposed by the working group of the Constitutional Commission in June 2015 endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015) : Opinion No. 803/2015. Strasbourg, 26 October 2015. P. 6. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e).

² Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвал. розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 №333-п. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

значних результатів – ресурсна база органів місцевого самоврядування збільшилась у 4 рази¹.

Значному покращенню матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування сприяли процеси добровільного об'єднання територіальних громад, що дозволили передусім об'єднати бюджети малочисельних громад та отримати цільову фінансову підтримку від держави, а також запроваджена можливість співробітництва територіальних громад. Завдяки розробці та ухваленню Закону України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17 червня 2014 р. органи місцевого самоврядування отримали можливість, зокрема, акумулювати ресурси для реалізації спільних проєктів, спільного утримання інфраструктурних об'єктів комунальної власності тощо. Станом на початок серпня 2020 р. було укладено вже 618 договорів про співробітництво², що свідчить про значний потенціал інституту співробітництва для зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Безумовно, рівень фінансування місцевого самоврядування залежить від економічної ситуації в країні, проте вбачається, що вітчизняне законодавство створило достатню нормативну базу для імплементації положення ст. 9 Хартії.

Стаття 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, хоча й має назву «Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації», фактично закріплює декілька стандартів. Частина 1 встановлює можливість підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування за рахунок спільних проєктів для виконання завдань, що виходять за межі можливостей окремого муніципального органу. Форми такого співробітництва мають встановлюватись національним законодавством. Частина 2 стосується безпосередньо права на об'єднання в асоціації, зокрема регіонального чи національного рівнів. Причому вважається, що мета діяльності цих асоціацій значно ширша, ніж це закріплено в ч. 1³. Також право на об'єднання в асоціації національного

¹ Улюгін Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>.

² Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 05.08.2020). *Міністерство розвитку громад та територій України* : сайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/>.

³ European Charter of Local Self-Government and explanatory report. P. 43. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.

характеру не перешкоджає утворенню аналогічних об'єднань на наднаціональному рівні, якщо їх діяльність спрямовано на реалізацію цілей, викладених у Статуті Ради Європи.

Досить тривалий час свобода об'єднання органів місцевого самоврядування в асоціації в Україні не була належним чином забезпечена законодавчо, оскільки ґрунтувалась тільки на ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У 2009 р. було прийнято Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який визначив «правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування»¹. Безумовно, цей Закон спрямований на реалізацію положень ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування, проте викликає у фахівців низку зауважень. Наприклад, щодо системи видів правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування, оскільки Закон виокремлює тільки всеукраїнські та місцеві асоціації (ст. 3). Цей підхід вважається таким, що має спрощено територіальний характер, оскільки названий Закон не встановлює окремого статусу для тих асоціацій, які утворені більш ніж трьома, але менш ніж половиною органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня, а сукупна територіальна основа первинних суб'єктів асоціації виходить за місцевий, регіональний рівень². Тому для врахування всього різноманіття пропонується передбачити регіональний, міжрегіональний, всеукраїнський та міжнародний статус асоціацій³. Проте, незважаючи на недоліки законодавства, що регулює правовий статус асоціацій, можна говорити про імплементацію ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. Сьогодні асоціації органів місцевого самоврядування сприяють підвищенню ефективності публічної влади, посиленню демократичних засад державного управління, впливають на поступальний розвиток правової основи місцевого самоврядування.

¹ Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

² Бодрова І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2012. Вип. 1 (2). URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/1781>.

³ Бодрова І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики : монографія. Харків : Вид. Ваняярчук Н. М., 2006. С. 178–179.

Частина 3 ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює право муніципальних органів співробітничати з аналогічними публічно-владними інституціями зарубіжних країн. Причому цей стандарт має достатньо широкий зміст – можливість такого співробітництва має бути дозволена, але національні правопорядки можуть встановлювати різноманіття його способів. І хоча можливість співробітництва, як зазначається в коментарі до Європейської хартії місцевого самоврядування, не обов'язково обмежується прикордонними територіями, особливу актуальність для реалізації положення ч. 3 ст. 10 має Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями від 21 травня 1980 р.

Україна приєдналася до зазначеної конвенції у 1993 р., відповідно до Постанови Верховної Ради України № 3384-ХІІ від 14 липня 1993 р., а у 2004 р. Україна Законом № 1879-ІV від 24 червня 2004 р. також ратифікувала Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями та Протокол № 2 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, який стосується міжтериторіального співробітництва, із зауваженнями щодо застосування окремих положень. На виконання взятих на себе зобов'язань відповідно до вказаних документів був прийнятий Закон України «Про транскордонне співробітництво» № 1861-ІV від 24 червня 2004 р.

Таким чином, в Україні створено належну основу для упровадження ч. 3 ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. Фактично з 1993 р. (коли було створено перший за участі України «Карпатський єврорегіон») ведеться робота з налагодження транскордонного співробітництва, переважно шляхом функціонування єврорегіонів. Сьогодні в Україні створено дев'ять єврорегіонів (Буг, Верхній Прут, Дністер, Дніпро, Карпатський, Нижній Дунай, Слобожанщина, Донбас та Ярославна, п'ять єврорегіонів створено з державами – членами ЄС – Польщею, Словаччиною, Румунією, Угорщиною). Розвиток транскордонного співробітництва сьогодні визначено пріоритетом реалізації політики сусідства Європейського Союзу в Державній програмі розвитку транскордонного співробітництва на 2016–2020 роки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 554 від 23 серпня 2016 р. Як приклад успішного функціонування єврорегіону можна навести активну

діяльність єврорегіону «Нижній Дунай» у транскордонних програмах Європейського Союзу. Зокрема, у рамках Програми транскордонного співробітництва «Басейн Чорного моря» 2014–2020 учасниками єврорегіону були подані заявки на реалізацію чотирьох проектів щодо розвитку таких галузей, як туризм, культура, спорт, на загальну суму більше 4 млн євро, з яких українська сторона зможе залучити близько 950 тис. євро¹.

Стаття 11 Європейської хартії місцевого самоврядування містить гарантії правового захисту місцевого самоврядування, уповноважуючи останні використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування². З огляду на важливість цієї гарантії вона отримала свого закріплення: у ст. 145 Конституції України, згідно з якою права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку³; у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» як один з основних принципів місцевого самоврядування (ст. 4) та як одна з гарантій місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71); в інших положеннях законодавства.

Незважаючи на пріоритетність гарантій захисту у системі гарантій місцевого самоврядування, у літературі констатується існування чинників, що стримують належне виконання цих гарантій, зокрема неповнота, непослідовність реалізації принципу незалежних суддів, недостатньо високий рівень правової культури окремих працівників органів місцевого самоврядування та населення в цілому та ін.⁴ Також питання реалізації гарантії судового захисту прав місцевого самоврядування загострилось після доповнення Конституції України у 2016 р. ст. 131², відповідно до якої було запроваджено так звану «адвокатську монополію» на представництво фізичних та юридичних осіб у судах. Вона часто викликала зауваження щодо відсутності механізму реалізації для суб'єктів владних

¹ Калат Я. Я., Демедюк О. П. Імплементация европейского опыта функционирования институционализированных структур транскордонного сотрудничества в Украине: проблемы та перспективи : доп. зап. Львів, 2017. С. 5. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20170401.pdf>.

² Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴ Фролов О. О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації : монографія. Харків : Юрайт, 2014. С. 24–25.

повноважень, надмірне фінансове навантаження для органів державної влади та місцевого самоврядування через необхідність закупівлі послуг адвокатів та ін.

Для органів публічної влади відповідна норма мала набрати чинності з 2020 р., однак у кінці 2019 р. законодавцем були розширені можливості здійснення представництва шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення можливостей самопредставництва в суді органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб незалежно від порядку їх створення» № 390-IX від 18 грудня 2019 р. Цим Законом були внесені зміни до процесуального законодавства та запроваджена можливість, зокрема, для органів місцевого самоврядування брати участь у судових справах не тільки через представника, а й у порядку самопредставництва. Таке розширення можливостей для судового захисту, з одного боку, можна вважати створенням гарантій реалізації ст. 11 Європейської хартії місцевого самоврядування, але з іншого – ще потребуватиме додаткового аналізу з точки зору відповідності до ст. 131² Конституції України.

Підсумовуючи проведений аналіз, можна стверджувати, що Європейська хартія місцевого самоврядування створила належні умови для упровадження вироблених практикою європейських демократичних стандартів управління на місцях. Водночас баланс між імперативністю та гнучкістю цього документа забезпечує умови для вироблення національних моделей місцевого самоврядування в рамках цих стандартів.

1.3. Основні напрями та сучасні тенденції реформування територіальної організації влади в європейських країнах

На сучасному етапі однією з основних тенденцій конституційно-правового розвитку європейських держав є вдосконалення територіальної організації публічної влади. Основоположні засади її закладено в конституціях всіх країні світу. Так, в основних законах держав – членів ЄС містяться положення щодо конкретної форми політико-територіального устрою держави, заборони посягань на територіальну цілісність держави, а також порядку відносин центральних органів влади та органів

влади регіонального і місцевого рівнів управління. Приміром, такі норми визначено в конституціях Австрійської Республіки (розділ 1 «Загальні положення»; розділ 4 «Законодавча і виконавча влада земель»), Бельгії (частина 1 «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»; частина 3 «Про владу», глава 4 «Співтовариства і регіони», глава 5 «Про Арбітражний суд, попередження і врегулювання конфліктів», глава 8 «Про провінційні і комунальні установи»; частина 5 «Про фінанси»), ФРН (розділ 2 «Федерація і землі», розділ 7 «Законодавство федерації», розділ 8 «Виконання федеральних законів і федеральна адміністрація», розділ 9 «Правосуддя», розділ 10 «Фінанси»), Іспанії («Вступний розділ», розділ 8 «Про територіальну організацію держави»), Італії (розділ «Основні принципи», частина 2 «Устрій Республіки», розділ 5 «Області, провінції, комуни»), Франції (ст. 1, розділ 12 «Про територіальні колективи»), Польщі (розділ VII «Територіальне самоврядування»), Чехії (глава 8 «Територіальне самоврядування») та ін.

Після Другої світової війни на європейській території з метою створення фінансово-економічно потужних одиниць всіх рівнів адміністративно-територіального устрою значного поширення набули реформи територіальної організації публічної влади. Цей реформаційний рух був заснований на так званій «концепції Європи регіонів». Заклав фундамент цієї концепції Римський договір (Treaty establishing the European Economic Community) 1957 р., у преамбулі якого фіксувалась необхідність «посилювати єдність... економік і гарантувати їх гармонійний розвиток, мінімізуючи відмінності між регіонами і долаючи відсталість найменш розвинених регіонів»¹. Таким чином, Європейське економічне співтовариство стало першим наднаціональним суб'єктом, який почав вести регіональну політику задля створення єдиного економічного ринку та уникнення концентрації галузей промисловості в окремих регіонах. Вирівнювання економічного розвитку регіонів сприяло зниженню рівня інфляції та безробіття – головних ворогів економічного процвітання².

¹ Treaty establishing the European Economic Community. URL: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf.

² Яровой Г., Белокурова Е. Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб. : Норма, 2012. URL: https://www.academia.edu/4920209/Европейский_союз_и_регионы_Что_можно_и_нужно_знать_регионам_России_о_ЕС.

У 1972 р. на Паризькому саміті поняття «регіональна політика ЄС» офіційно увійшло в політичний європейський лексикон. Значний внесок у процес розвитку регіональної політики зробив Європарламент, прийнявши в 1988 р. Хартію регіоналізації Співтовариства, ст. 14 якої встановлює, що відповідно до принципу субсидіарності з метою розподілу функцій регіони мають посісти місце в державі між центральним і муніципальним урядами і бути значною мірою відповідальними за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів. У статтях 130a і 130b Договору про Європейський Союз (1992 р.) визначено сутність регіоналізації як особливе прагнення до скорочення розриву між різними регіонами і відставання регіонів, які перебувають у найменш сприятливих умовах¹. У Декларації щодо регіоналізму в Європі 1996 р. регіоналізм визначено як висування на перший план розширення відповідальності та партнерського співробітництва між різними політичними рівнями, що супроводжує принцип субсидіарності, який встановлює роль кожного². Правове підґрунтя розвитку регіональної політики було розвинуто в Лісабонській угоді (2007 р.) У ст. 174 Угоди закріплюється спрямування діяльності ЄС на зміцнення економічного, соціального та територіального згуртування. Зокрема, ЄС прагне скоротити розрив між рівнями розвитку різних регіонів та відсталість найменш благополучних регіонів. Серед регіонів особливу увагу повинно приділятися сільським районам, районам, що постраждали від промислового переходу, а також регіонам, що потерпають від серйозних і постійних природних або демографічних проблем, таким як північні райони з низькою густрою населення, гірські та прикордонні регіони³.

Наразі в документах ЄС еквівалентом поняття «регіональна політика» дедалі частіше виступає «політика згуртування» (co-hesion policy). Реалії XXI ст. надали життєвого імпульсу і зовсім новій категорії – «регіональна територіалізація». Нею позначають практику поділу світу на регіони в суспільних уявленнях у різних частинах світу⁴. Мета регіональ-

¹ Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. № 8. С. 61–63.

² Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html>.

³ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

⁴ Верменич Я. Концепт регіоналізму у сучасній термінопрактиці *Регіональна історія України*. 2014. Вип. 8. С. 33.

ної політики держав – членів ЄС полягає в посиленні єдності економік і гарантуванні їх гармонійного розвитку, мінімізації відмінностей між регіонами і подоланні відсталості найменш розвинених регіонів¹.

В європейській правовій доктрині та практиці регіоналізація визнається важливим чинником зміцнення засад конституційного правління. На відміну від тоталітарної централізації, регіоналізація є способом забезпечення демократії, адже сильний так званий «субдержавний» рівень управління розглядається як інструмент захисту рівності міського та периферійного населення². У сучасних наукових публікаціях дослідники виділяють декілька спільних рис, характерних для регіоналізації: посилення ідентичності регіонів; формування концепції співпраці між регіонами; підвищення значення контактів і взаємин між регіонами; прийняття нормативно-правових актів і інституційних механізмів, юрисдикція яких розповсюджується на більшість регіонів; інтеграція регіону в систему національного і наднаціонального управління³.

Варто зазначити, що в Україні на другому етапі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачено проведення інституціональної реорганізації взаємин органів державної влади та місцевого самоврядування, що, зокрема, включає трансформацію концепції державної регіональної політики. Згідно із Законом України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання⁴.

Натомість в інших постсоціалістичних країнах процес реформування територіальної організації влади розпочався набагато раніше і поки ще не є завершеним. Наприклад, у **країнах Балтії** радикальна трансфор-

¹ Treaty establishing the European Economic Community. URL: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf.

² Schrijver F. J. Regionalism after regionalisation: Spain, France and the United Kingdom. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/4113642/143659_UBA002001773_08.pdf.

³ Riedel R. Regionalism in the context of a political system. URL: <http://drcsummerschool.eu/proceedings>.

⁴ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

мація територіальної організації влади розпочалася на початку 90-х рр. ХХ ст. з моменту проголошення декларацій про поновлення незалежності й до прийняття нових основних законів суверенних держав (поновлення дорадянських конституцій).

Так, уже на першому етапі реформування в *Литві* відповідно до Закону «Про основи місцевого самоврядування» (1990 р.) з метою децентралізації та поступового спрощення управління було проведено адміністративно-територіальну реформу.

В *Естонії* протягом 1990–1992 рр. (до набуття чинності в 1993 р. Закону «Про організацію місцевого управління») реформування відбувалося на підставі рішень Президії Верховної Ради Естонської РСР з метою відтворення місцевої демократії, яка стала основою для відновлення національної держави.

У той же період Кабінет Міністрів *Латвії* ухвалив Концепцію реформування місцевого управління, у якій основною метою правової, фінансової й адміністративно-територіальної трансформації було проголошено демократизацію та децентралізацію публічної влади, покращення якості надання публічного сервісу місцевим жителям і залучення останніх у процес управління¹.

Показовим є і досвід відповідних перетворень у *Республіці Польща*, який доводить необхідність проведення системних реформ територіальної організації влади на основі цілісної й довгострокової концепції. У цій країні процес трансформації територіальної організації влади розпочався в 1990 р. з внесення змін до так званої «малої» Конституції Польщі і запровадження самоврядування в гміні на основі Закону «Про територіальне самоврядування» від 8 березня 1990 р. (який з 1999 р. має назву «Про самоврядування в гміні»)². Прийняття Закону «Про територіальне самоврядування» позначило перший крок реформи. Проте реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації.

¹ Закоморна К. О. Конституційно-правові засади децентралізації влади в пострадянських державах Балтії – членах Європейського Союзу. *Право та інновації*. 2016. № 1 (13). С. 257–263.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1591.

Значний вплив на становлення територіального самоврядування в Польщі мало її приєднання у 1994 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування. З 1994 по 1996 рр. Сейм Польщі прийняв низку законів, що врегульовували систему місцевого управління: Закон «Про місцеве самоврядування Варшави» і Закон «Про державну службу». Було скасовано багато відділень державної адміністрації на місцях.

У квітні 1997 р. було прийнято нову Конституцію Польщі, яка затвердила, що Польща – це унітарна держава, а закріплення на конституційному рівні місцевого самоврядування однозначно посилювало децентралізацію публічної влади. Нова Конституція Польщі стала найважливішою правовою гарантією місцевого самоврядування, визначаючи головні принципи зазначеного інституту – субсидіарність (Преамбула) та децентралізацію (ст. 15) як основоположні для побудови системи публічного управління¹.

5 червня 1998 р. Сейм Республіки Польща прийняв закони «Про повітве самоврядування»² і «Про самоврядування воєводства»³, які набрали чинності з 1 січня 1999 р, а 28 липня був прийнятий Закон «Про упровадження трирівневого територіального поділу держави»⁴. У такий спосіб було створено триланковий територіальний поділ держави на гміни, повіти і воєводства. Кількість воєводств скоротили з 49 до 16. На чолі новостворених муніципальних воєводств стали маршалок і воєводська адміністрація, а також воєводські сеймики. Однак на рівні воєводства залишили представництво центральної влади – воєводу з його адміністрацією. Зазначені закони закріпили й остаточно сформували правову основу діяльності органів місцевого самоврядування.

2000–2003 рр. характеризувалися точковим приведенням законодавства щодо організації публічної влади у відповідність до європейських стандартів. Новий етап інституційних змін розпочався вже з травня 2004 р., коли Польща стала повноправним членом ЄС.

¹ The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1592.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1590.

⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trojstopniowego podziału terytorialnego państwa. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 96. Poz. 603.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій Польщі запроваджено з 1 січня 1999 р., коли попередній дволанковий поділ, що існував з 1975 р., був змінений триланковим. У результаті реформи і незначних коригувань упродовж 2002–2019 рр. (станом на 1 січня 2020 р.) створено 16 воєводств, 380 повітів (із них 66 міст на правах повіту, це міста, у яких мешкає понад 100 тис. жителів, а також місто, що з 31 грудня 1998 р. перестало бути центром воєводства) і 2,477 гмін¹. Базовою ланкою територіального устрою Польщі є гміна. При цьому в результаті реформи кількість гмін як базових самоврядних одиниць було зменшено майже вчетверо – з наявних 9,5 тис. у 1955 р. до 2,489 тис. у 1999 р. і відповідно 2,477 у 2020 р. Середня чисельність населення гміни становить 5–8 тис. осіб (найменша гміна – 1 тис., найбільша – 20 тис. мешканців). Переважна більшість гмін має від 5 до 40 тис. населення, у приблизно 100 гмінах нараховується від 40 до 100 тис. і в 45 – понад 100 тис. мешканців. Разом із тим на території 20 сільських гмін проживає менше 2 000 осіб.

Другою (проміжною) ланкою територіального устрою Польщі є повіт. На сьогодні на території Польщі існує 380 повітів, з яких 66 міст зі статусом повіту, які разом із завданнями гмінного характеру реалізують завдання та повноваження повітових органів самоврядування, і 314 сільських повітів. Середня чисельність населення повіту – 83 тис. осіб (найменший – 22 тис., найбільший – 1 625 тис.). Серед 66 міст на правах повіту 19 мають населення від 100 до 150 тис. осіб, 14 – від 200 до 500 тис. осіб, чотири міста з населенням більш ніж 500 тис. осіб.

Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 – та гмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2 млн 417 тис. осіб (найменше воєводство – 1 млн 92 тис., найбільше – 5 млн). Адміністративна карта воєводств вибудовувалася з урахуванням умов різних регіонів Польщі. У двох найменших за населенням – Любуському та Опульському – воєводствах (1 млн осіб) нараховується по 12–14 повітів, а в найбільшому Мазовецькому – (понад 5 млн осіб) – 42 повіти. Середня площа воєводства складає 19,6 тис. км,

¹ Адміністративно-територіальний поділ Польщі. URL: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.

а середня чисельність населення – 2,4 млн осіб. Для порівняння: в Україні середня площа області дорівнює 24,2 тис. км, населення – 2,5 млн осіб.

Доцільно звернути увагу, що територіальне самоврядування в Польщі не має ієрархічної структури. Гміна, повіт і воєводство є незалежними одне від одного і разом підпорядковуються нагляду виключно з боку держави в рамках, визначених законом. При цьому процес реформування органів місцевого самоврядування в Польщі ще не завершено. Дедалі частіше лунають пропозиції створити ще одне воєводство, об'єднати чи навіть ліквідувати окремі гміни й повіти, змінити обсяг компетенції, затверджений для відповідних рівнів муніципальної адміністрації тощо¹.

На сучасному етапі в державах – членах ЄС можна виділити два напрями модернізації територіальної організації влади за допомогою механізмів регіоналізації – це проведення структурних перетворень і функціональних реформ, які дозволяють:

- упровадити політику децентралізації управління, адже територіальна консолідація сприяє передачі більшої кількості послуг на місця;
- підвищити ефективність органів місцевого самоврядування та зменшити бюджетні витрати;
- покращити добробут мешканців;
- розв'язати демографічні проблеми;
- посилити форми демократії участі;
- надати відповідь на виклики глобалізації, оскільки відкриття кордонів між державами – членами ЄС збільшує конкуренцію, витримати яку можуть лише великі за розміром муніципалітети та регіони.

Поряд із перевагами означених структурно-функціональних реформ існують і так би мовити побічні ефекти таких реформ. Зокрема, це ускладнення фізичного доступу осіб до офісу місцевої адміністрації, втрата ідентичності місцевої громади, зменшення представництва невеликих за чисельністю населення громад у складі ради об'єданого муніципалітету, виникнення конфліктів між регіонами тощо².

Перший напрям – це здійснення структурних реформ із метою подолання територіальної фрагментації задля формування потенційно

¹ Чиркін А. С. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії : монографія. Харків : Юрайт, 2019. С. 127.

² Territorial Consolidation Reforms in Europe / ed. by P. Swianiewicz. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative : Open Society Institute, 2010. 341 p. URL: <https://www.researchgate.net/publication/236135200>.

спроможних фінансово-економічних регіонів. Варто зазначити, що в європейській доктрині сформувалося стійке значення «регіону» як території¹. Наразі у практиці ЄС під регіонами прийнято вважати будь-які національні територіальні одиниці. Проте, оскільки таких одиниць на кожному рівні в державах-членах може бути безліч, у ЄС ще з 1980-х рр. почали розробляти єдину систему поділу та позначення регіонів різних рівнів. Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics) офіційно була прийнята в березні 2003 р. та є основою для розроблення регіональної політики та статистичних досліджень результатів виконання програм регіонального розвитку. Головними цілями створення NUTS є: 1. Збирання, розвиток та гармонізація статистичної інформації в ЄС. 2. Соціально-економічний аналіз регіонів різних рівнів. 3. Формування регіональної політики ЄС².

Відповідно до класифікації NUTS 2016 р., на 1 січня 2018 р. в державах – членах ЄС створено такі регіони:

– 104 територіальні одиниці рівня NUTS I (чисельність жителів від 3 до 7 млн осіб). Це основні соціально-економічні регіони ЄС – великі одиниці адміністративно-територіального поділу держав, такі як регіони Бельгії, області Болгарії, воєводства Польщі, землі ФРН;

– 281 територіальні одиниці рівня NUTS II (чисельність жителів від 800 тис. до 3 млн осіб). Такі регіони вважаються основними для реалізації регіональної політики ЄС (також можуть збігатися з регіонами країн ЄС, меншими за чисельністю населення – землі в Австрії, області в Чехії, автономні спільноти в Іспанії, регіони в Італії тощо);

– 1 348 територіальних одиниць рівня NUTS III (чисельність жителів від 150 до 800 тис. осіб): Невеликі регіони для специфічних заходів у рамках регіональної політики ЄС (муніципалітети, префектури, райони, округи, провінції тощо в різних країнах ЄС).

Переважно регіональну політику ЄС спрямовано на території рівня NUTS II і III³.

¹ Söderbaum F. Introduction: Theories of New Regionalism. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781403938794>.

² Nomenclature of territorial units for statistics. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.

³ NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.

Практика проведення структурних реформ у державах – членах ЄС свідчить про упровадження таких варіантів територіальної консолідації, мета яких полягає в раціоналізації управління в регіонах:

1. Укрупнення первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни шляхом злиття (приєднання) муніципалітетів.

2. Скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць другого рівня, яке відбувається паралельно з процесом об'єднання муніципалітетів у рамках комплексної реформи місцевого управління.

3. Введення права місцевих органів влади об'єднуватися на основі угод про міжмуніципальну співпрацю в союзи громад для виконання певних завдань у сфері власної компетенції.

4. Утворення регіонів відповідно до класифікації NUTS задля участі у програмах ЄС, які спрямовано на фінансування різних секторів економіки, управління європейськими коштами, і роботи представників цих регіонів в інституціях ЄС¹.

Виділяють три хвилі територіальної консолідації.

Перша хвиля таких реформ (1960–1970 рр.) зумовлена співпрацею держав у рамках Європейського економічного співтовариства і отримала поширення в країнах Західної Європи (Бельгії, Великій Британії, Данії, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, ФРН, Швеції та ін.).

Друга хвиля територіальної консолідації припадає на кінець 1990-х рр. і початок XXI ст. У цей період у постсоціалістичних країнах Європи під впливом європейських інституцій і досвіду країн Західної Європи відбувається радикальна перебудова системи місцевого управління. Крім того, в окремих країнах Західної Європи поступово продовжується процес злиття (Ісландія, Нідерланди тощо).

Третю хвилю територіальної консолідації в Європі пов'язують із наслідками фінансово-економічної кризи 2008 р.²

Як правило, у законодавстві європейських країн визначено один або декілька варіантів територіальної консолідації. Наведімо досвід окремих

¹ Hertzog R. Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? *Territorial Consolidation Reforms in Europe* / ed. by P. Swianiewicz. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative : Open Society Institute, 2010. P. 285–308. URL: http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24359_subor.pdf.

² Territorial reforms in Europe: Does size matter? URL: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>.

держав – членів ЄС щодо застосування кожного з чотирьох варіантів структурних реформ.

1. *Укрупнення первинних ланок* адміністративно-територіального устрою країни шляхом злиття (приєднання) муніципалітетів. За даними Ради європейських муніципалітетів і регіонів, протягом останніх років процес територіальної консолідації буде тривати. Приміром, у *Люксембурзі* протягом найближчих років планується скоротити кількість муніципалітетів зі 106 до 70. Уряд **Норвегії** розраховує, що кількість муніципалітетів може скоротитися з 400 до приблизно 100¹.

Щодо правової основи територіальної консолідації, то основні закони держав – членів ЄС не містять положень щодо злиття муніципалітетів. Так, в *Естонії* адміністративно-територіальна реформа 2016 р. базувалась на основі законів: Про адміністративну реформу, Про адміністративний поділ території, Про сприяння злиттю місцевих органів влади. У результаті адміністративно-територіальної реформи місцевого самоврядування кількість муніципалітетів зменшилася з 213 до 79².

Наприклад, у *Чеській Республіці* в ст. 19 Акта «Про муніципалітети» визначено добровільне об'єднання двох або більше сусідніх муніципалітетів, а також приєднання муніципалітету до іншого сусіднього муніципалітету за домовленістю між ними. Угода про об'єднання муніципалітетів або про приєднання до муніципалітету ухвалюється постановою рад відповідних муніципалітетів або на місцевому референдумі та має включати такі положення: а) день, місяць та рік об'єднання або приєднання муніципалітетів; б) найменування об'єднаного муніципалітету та місцезнаходження його органів; в) перехідний період дії норм, прийнятих муніципалітетами до злиття; г) уточнення кадастрових округів, майна, фінансів новоствореного муніципалітету. Копія угоди про об'єднання муніципалітетів надсилається до Міністерства внутрішніх справ, Міністерства фінансів, відповідного земельного реєстру та відповідного відділення податків³.

¹ Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions (CEMR). October 2013. URL: http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.p.

² Administrative-Territorial Reform. URL: <https://www.rahandusministeerium.ee/en/objectivesactivities/local-governments-and-administrative-territorial-reform/administrative>.

³ Act on Municipalities (the Municipal Order) [of the Czech Republic], 2000. URL: <http://www.mvcr.cz/soubor/act-on-municipalities-2000-pdf.aspx>.

Дослідники структурно-функціональних реформ місцевого управління вважають, що стратегія проведення консолідації муніципалітетів у *Швеції* є найбільш теоретично та емпірично обґрунтованою в Європі та відпрацьованою на основі тривалих дискусій та компромісів¹. З 1974 р. місцеве самоврядування закріплено на конституційному рівні в досить лаконічному вигляді. Спочатку в Конституційному акті про форму правління (в окремих статтях розділів 6–13) місцевим органам влади гарантувалося незалежність і вільність прийняття власних рішень у певних межах, а також право стягувати податки. Після рекомендацій Ради Європи у 2011 р. було проведено конституційну реформу, у результаті якої Конституційний акт про форму правління поповнився розділом 14 «Місцева влада». Цей розділ складається з шести статей і визначає систему органів місцевого самоврядування, їх відповідальність та гарантії діяльності². Правову основу організації та діяльності муніципалітетів і окружних рад також складають закони Риксдагу: 1) Акт про місцеве управління (1991 р.), у якому регламентовано організаційну будову, компетенцію, форми і методи роботи муніципалітетів і окружних рад; 2) спеціальне (рамкове) законодавство (Акт про соціальні послуги (2001 р.), Акт про охорону здоров'я та медичні послуги (1982 р.), Кодекс про навколишнє середовище (1998 р.), Акт про освіту (1985 р.), які закріплюють повноваження у відповідних сферах; 3) підзаконні акти, видані на підставі рамкових законів; 4) акти муніципальних і окружних рад³.

У першій половині ХХ ст. у Швеції функціонувало близько 2 500 сільських, 89 міських і 10 містечкових муніципалітетів, причому в найменшій громаді проживало 78 жителів. Структурні реформи територіальної організації влади проходилися в два етапи на основі актів Риксдагу *ad hoc*. Протягом першої хвилі об'єднання (1946–1952 рр.) проходило обов'язкове об'єднання сільських громад. На другому етапі (1962–1974 рр.) злиття муніципалітетів і окружних рад відбувалося як добровільно, так і примусово. У результаті кількість муніципалітетів з 848 у 1969 р. зменшилася до 464 в 1971 р. та до 278 в 1974 р. Якщо метою

¹ Sandalow T. Local Government in Sweden. URL: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1456&context=articles>.

² The Constitution of Sweden. URL: <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument-lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>.

³ Local government in Sweden – organization, activities and finance. URL: <https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056>.

реформ на першому етапі була необхідність подолання неспроможності малонаселених муніципалітетів відповідати за свою діяльність, то на другому етапі проведення структурних реформ постала потреба запровадити нові, найбільш ефективні форми управління в умовах урбанізації. Наразі у Швеції функціонує 20 окружних рад і 290 муніципалітетів, причому в половині з останніх мешкає менше 15 тис. жителів, одинадцять громад Швеції мають понад 100 тис. мешканців. Чинна правова основа не передбачає об'єднання громад, але фіксує право муніципалітетів та окружних рад на основі статутів утворювати місцеві федерації, так звані «спеціальні муніципалітети», і передавати останнім функції щодо управління місцевими справами¹.

2. У багатьох країнах Європи в рамках комплексної реформи місцевого управління паралельно з процесом злиття муніципалітетів відбувається скорочення адміністративно-територіальних одиниць другого рівня управління. Наприклад, у Данії в 2006 р. внаслідок такої реформи кількість муніципалітетів скоротилася з 271 до 98, а округів – з 19 до 5. Причому повноваження в окремих сферах від округів було передано до укрупнених муніципалітетів. У ФРН після 1990 р. у землях Східної Німеччини відбувалися подібні реформи. У результаті за 25 років з 15 978 громад залишилося 11 040, а кількість округів з 426 було зменшено до 294. Крім того, 107 містам зі спеціальним статусом перейшла компетенція округів².

3. Щодо права місцевих органів влади об'єднуватися на основі угод про міжмуніципальну співпрацю в союзи громад для виконання певних завдань у сфері власної компетенції в ст. 10 Європейській хартії місцевого самоврядування закладено фундамент для консолідації муніципалітетів. Так, органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми й асоціації з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес, а також співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав³.

¹ Закоморна К. О. Організаційно-правові механізми об'єднання муніципалітетів у Королівстві Швеція. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 34. С. 103–115.

² Report on municipal amalgamation and possible impact on territorial reform of upper tiers of government. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/CoE_Report_Municipal_amalgamation_CELGR_2017_4_.pdf.

³ Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

Зважаючи на критичну оцінку наслідків практики проведення об'єднання громад в державах – членах ЄС, на сучасному етапі існує розуміння можливості досягнення «муніципалітету ідеального розміру» через різні варіанти міжмуніципальної співпраці: створення «квазірегіональних» урядів у вигляді ради та її виконавчого органу, що складаються з делегатів від муніципалітетів, які звітують перед відповідними місцевими радами; проведення міжмуніципальних форумів у сферах соціально-економічного розвитку, житлового й екологічного планування; формування спільних організацій із надання публічних послуг, які на постійній основі виконують функцію агентів певного муніципалітету в різних сферах; укладання договорів щодо надання публічних послуг, яке характеризується співпрацею без утворення спільної організації, але передбачає право муніципалітетів продавати свої послуги приватним компаніям¹. За думкою Р. Халста і А. Монтфорта, упровадження цих типів міжмуніципальної співпраці сприяє економії ресурсів у різних секторах і налагодженню взаємин громад на регулярній основі, є способом подолання господарських проблем і задоволення зростаючих очікувань громадян. Не можна не погодитися з точкою зору вказаних науковців про те, що політика планування й координації зусиль дозволяє врахувати взаємні потреби муніципалітетів і наростити потенціал для вирішення спільних проблем місцевого управління. Враховуючи важливість розвитку місцевого самоврядування, ключовим елементом національного інституційного контексту стає розроблення правової основи, яка має стимулювати міжмуніципальне співробітництво та визначити права й обмеження у співпраці².

У *Республіці Словенія* (РС), згідно з Конституцією РС (статті 9, 139), гарантується місцеве самоврядування, яке здійснюється через громади та інші організації, створені місцевою спільнотою. Причому тільки населення певної території шляхом голосування на референдумі має вирішувати питання про утворення муніципалітетів. Хоча Закон РС «Про референдум і народну ініціативу» встановлює консультативний характер

¹ Закоморна К. О. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 90–101.

² Hulst R., Montfort A. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*. 2012. Vol. 27, Iss. 2. P. 121–144. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>.

подібних референдумів, а Закон РС «Про місцеве самоврядування» фіксує мінімальну чисельність населення громади – 5 000 осіб, указані конституційні положення вплинули на чинну територіальну фрагментацію словенських муніципалітетів та відсутність практики об'єднання громад¹. Так, на сьогодні в РС функціонують 212 громад, у половині з яких проживає менше 5 000 осіб, зокрема в Ходосі – 367, Кобилі – 591, Костелі – 646 тощо². Безумовно, значна кількість невеликих громад негативно позначається на гармонійному розвитку регіонів. Тому в словенських наукових і політичних колах існує розуміння необхідності пошуків шляхів економії державних витрат, забезпечення професійної й ефективної роботи адміністрації громад, поліпшення якості надання публічних послуг муніципалітетами та покращення їх соціального іміджу. Одним із найбільш результативних варіантів вирішення цих завдань вбачається посилення міжмуніципального співробітництва³.

Відповідно до Закону РС «Про місцеве самоврядування» (ст. 6) міжмуніципальне співробітництво може існувати через створення: публічних агентств, фондів, інститутів і компаній; спільних муніципальних адміністративних органів, які виконують окремі завдання муніципальної адміністрації; спільних органів, за допомогою яких муніципалітети засновують публічні інститути та компанії; спільних органів для юридичного захисту муніципалітетів та юридичних осіб у судах і органах державної влади; груп інтересів для спільного управління, виконання окремих адміністративних завдань та забезпечення спільного розвитку й інвестиційних програм; організацій, які представляють та координують спільні інтереси у сфері місцевого самоврядування⁴.

У **Франції** у 2016 р. нові інститути міжмуніципальної співпраці, яким було делеговано індивідуальні функції комун, з'явилися у відповідь на провальну реформу Ф. Олланда щодо ліквідації департаментів – проміж-

¹ Rakar I., Tičar B., Klun M. Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2015. No. 45. P. 185–200. URL: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/445/434>.

² Občine. URL: <https://skupnostobcin.si/obcine/>.

³ Haček M., Bačlija I. The Administrative Capacity of Slovenian Municipalities. *Lex localis*. 2009. Vol. 7, No. 3. P. 307–327. DOI: <https://doi.org/10.4335/88>.

⁴ The law on local self-government. URL: <http://www.parliament.am/library/Tim/slovenia.pdf>.

ного рівня між комунами і регіонами. Крім того, кількість регіонів було скорочено з 22 до 13¹.

4. *Яскравим прикладом проведення структурних реформ* через утворення регіонів відповідно до класифікації NUTS є досвід **Румунії**. Так, згідно із Законом № 151 (1998 р.) утворено регіони рівня NUTS-II. У кожному регіоні упроваджено Раду з питань регіонального розвитку, до складу якої входять голови рад округів та представники рад муніципалітетів, які ухвалюють рішення щодо стратегії регіонального розвитку. Рада координує діяльність свого виконавчого органу – Агентства регіонального розвитку, що розпоряджається коштами Європейського фонду регіонального розвитку. Примітно, що відповідні регіони було сформовано без урахування таких важливих чинників, як історія, культура чи географія, через що вони не отримали можливості скористатися перевагами спільної культурної ідентичності. Ці об'єднання не є «адміністративно-територіальними одиницями» на кшталт округів, міст або комун, оскільки не отримали жодного юридичного статусу².

У **Чехії** також було відображено принципи формування таких статистичних регіонів ЄС, як NUTS 2 і NUTS 3, що спрямовані на розвиток слабких, депресивних регіонів. Реформи територіального устрою в Чехії було розпочато в грудні 1997 р. Тоді було створено 14 вищих територіальних одиниць самоврядування (країв), і вони стали основою для проведення регіональної політики в країні після її вступу до ЄС (ідеться про територіальні одиниці NUTS 2, NUTS 3 для проведення статистичних аналізів).

Іншим цікавим прикладом видається **Угорщина**, де в 1996 р. було започатковано спільні програми об'єднання та співробітництва, у рамках яких спочатку більшість зусиль спрямовувалось на об'єднання, а потім – на співробітництво. Таким чином, Угорщина робила спробу боротися з проблемою – одна територіальна одиниця – один орган місцевого самоврядування. Для подолання цієї проблеми було запроваджено інститут мікрорегіонів – об'єднання муніципалітетів для виконання спільних

¹ Report on municipal amalgamation and possible impact on territorial reform of upper tiers of government. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/CoE_Report_Municipal_amalgamation_CELGR_2017_4_.pdf.

² Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах – учасницях Європейського Союзу і в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2019. С. 208–209.

завдань, на рівні яких діяли мікрорегіональні ради (асамблеї представників муніципалітетів, що входять до мікрорегіонів), та сім регіонів, що відповідали європейському рівню NUTS-2. Крім того, центральний уряд застосовував фінансові стимули для об'єднання муніципалітетів у такі мікрорегіони (у вигляді субвенцій чи дотацій). Інакше кажучи, економічні стимули до об'єднання замість політичного примусу – ось той рецепт, який використовувала Угорщина. Однак із приходом нової влади після 2010 р. в країні відбуваються більш рецентралізаційні процеси, одним із наслідків яких є скасування з 2013 р. системи NUTS в Угорщині.

Утім досвід цієї країни 1990-х рр. переконує, що зробити необхідні зміни в адміністративній структурі можливо навіть без відповідних конституційних змін. На сьогодні Угорщина включає 19 округів – медье (угор. – *megye*) і 3 175 громад (угор. – *települések*). Рівень місцевих громад складається з 2 863 муніципалітетів – кьозшегів (угор. – *község*), 265 міст, 23 міст з правами округу¹.

Відповідно до ст. F Основного закону 2012 р.² територія Угорщини складається зі столиці, її районів, округів, міст та громад. Місцеве самоврядування здійснюється на двох рівнях – окружному і муніципальному, тобто муніципальне управління присутнє в столиці та її районах, округах, містах і громадах. У 2013 р. з метою подолання проблеми великої кількості громад було запроваджено нову адміністративну структуру районів – ярашів (угор. – *járás*). В Угорщині існує 175 районів в округах та 23 – в столиці, вони не є представниками місцевого самоврядування, а діють як державні адміністрації.

До категорії «місто з правами округу», передбаченої угорським Законом «Про місцеве самоврядування», належать міста, що надають громадські послуги не тільки для своїх мешканців, але й для тих, хто живе на прилеглий до них території. Такі міста є традиційно провінційними і мають чисельність населення не менше 50 000 мешканців. На сьогодні існує тільки 23 муніципалітети, що відповідають таким вимогам. З адміністративної точки зору, дворівнева система управління не є вигідною для міста, оскільки більшість районів існують як окремі муніци-

¹ The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. Hungary. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Hungary-Intro.aspx>.

² Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.

палітети, і така тенденція розповсюджується майже на все місто чи більшу його частину. Рівень фрагментації (роздроблення) очевидний, адже більше половини громад (понад 1 700) мають чисельність менше 1 000 мешканців, близько третини – менше 500, близько 100 поселень – менше 100. Водночас майже 60% населення проживає у 139 містах, що мають більше 10 000 мешканців.

Другий напрям проведення регіоналізації стосується реалізації функціональних реформ, які передбачають трансферт із центру в такі регіони компетенції, фінансів і відповідальності, тобто децентралізацію публічного управління.

У переважній більшості сучасних вітчизняних і зарубіжних досліджень під децентралізацією розуміють такий спосіб визначення та розмежування завдань, функцій, відповідальності, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня, представників громадянського суспільства і приватного сектору¹. Децентралізація є способом розбудови публічного управління, відповідно до якого ієрархічний і бюрократичний механізм замінюється упорядкованою системою місцевого самоврядування, що вирізняється високим ступенем прозорості, підзвітності та співпраці². Децентралізацію характеризують як один із ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основу їх регіональної політики поряд із принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу³.

Процес децентралізації влади в Європі отримав значного поширення після Другої світової війни під впливом різноманітних факторів. Вивчаючи такі чинники, зарубіжні науковці особливу увагу приділяють

¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. ; Швейц.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. С. 9 ; Decentralization. URL : <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>.

² Faguet J.-P. Decentralization and Governance. URL: http://policydialogue.org/files/publications/Decentralization_and_Governance.pdf.

³ Науменко Р. А., Рильська В. В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>.

наступному. По-перше – досвід суспільного розвитку Німеччини. З метою недопущення поновлення сильної милітаризованої Німеччини держави – переможниці у цій війні розробили план децентралізації публічного управління для цієї країни. Проте всупереч традиційній думці про те, що політична централізація покращує розвиток держави, регіональна різноманітність Німеччини дозволила цій країні швидко зайняти позицію економічного лідерства в Європі. По-друге – утворення Європейського економічного співтовариства, цілями існування якого стала реалізація так званих «чотирьох свобод» (переміщення товарів, послуг, людей і капіталів). Діяльність Європейської Спільноти загострила проблему масової імміграції осіб на соціально-економічно вигідні території. Тому виникла необхідність проведення політики децентралізації публічного управління задля соціально-економічного вирівнювання територій та формування в людей розуміння про те, що імміграція – не єдиний шлях для вирішення ними нагальних питань¹.

Починаючи з 60-х рр. ХХ ст. європейські країни почали активно здійснювати реформи в напрямі децентралізації. Перша хвиля функціональних перетворень припадає на кінець 50-х рр., коли багато країн запровадили поділ на муніципалітети. Особливо яскраво це спостерігалось у Німеччині, Бельгії, Великій Британії та Скандинавських країнах. Новий етап реформ відбувся у 90-х рр. ХХ ст., коли досвід у сфері децентралізації перейняли Греція, Данія та постсоціалістичні країни. Наразі в європейських країнах з метою подолання наслідків економічної кризи 2008 р. процес децентралізації публічної влади триває².

Значне поширення децентралізації публічного управління в країнах Європи зумовлено низкою переваг.

По-перше, регіональні уряди здатні краще адаптувати політику до потреб та можливостей свого регіону, оскільки вони володіють більшим обсягом знань про свій регіон і, таким чином, мають перевагу перед віддаленим центром.

По-друге, місцеві органи, зважаючи на тісний зв'язок з громадянами, мають перед ними підвищену відповідальність.

¹ Začesta L., Pūis M. The Possibility to Create Large-scale Regional Governments in Latvia. URL: <http://www.oecd.org/regional/leed/34458330.pdf>.

² Decentralization and Local Democracy in the World: Executive Summary. URL: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/00_summary_en.pdf.

По-третє, децентралізація значно підвищує доступність інформації про діяльність органів влади.

По-четверте, модель децентралізованого управління усуває перешкоди для підприємницької діяльності, що виникають через однорідність загальнодержавних правових засад.

По-п'яте, важливим плюсом децентралізації є сприяння упровадженню інновацій, оскільки, даючи регіональним урядам свободу у прийнятті рішень, центральні органи держави створюють сприятливі умови для експериментів та застосування нових підходів до державної політики, що може стати стимулом для міжрегіонального обміну ідеями, які були б неможливими в умовах централізованого управління.

По-шосте, посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті. Взаємини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін. звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо¹.

Наразі у країнах Європи актуальним питанням залишається визначення взаємин органів публічної влади на різних ланках адміністративно-територіального устрою держави та встановлення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічного управління. Європейський досвід децентралізованого управління публічними справами свідчить про те, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватися лише на місцевому рівні. Децентралізація публічного управління передбачає реструктуризацію або реорганізацію влади, у результаті чого встановлюється система спільної відповідальності між установами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності, тим самим збільшуючи загальну якість і ефективність системи управління, збільшуючи можливість участі народу у прийнятті економічних, соціальних і політичних рішень і забезпечуючи таким чином прозорість та оперативність втілення цих рішень у життя².

¹ Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. ; Швейц.-укр. проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. С. 22–23.

² UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division / Bureau for

Тому в установчих документах ЄС (Маастрихтська угода про створення Європейського Союзу (ст. 5), Амстердамська угода про розширення Європейського Союзу (ст. 3 «в»), Лісабонська угода про внесення змін в Угоду про Європейський Союз й Угоду про заснування Європейської Спільноти (ст. 5)) важливою засадою функціонування ЄС визнано принцип субсидіарності, який передбачає реалізацію виключної компетенції ЄС лише тоді і настільки, наскільки цілі передбачених дій не можуть бути повною мірою досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях, проте, зважаючи на масштаби і наслідки передбачених дій, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу¹.

На національному рівні принцип субсидіарності є важливою засадою організації публічної влади, адже забезпечує оптимальний розподіл функцій та компетенції між органами публічної влади, що сформовані на різних рівнях адміністративно-територіального устрою держави (конституції Італії (ст. 118), Польщі (ст. 166), Іспанії (ст. 150)). Разом із тим принцип субсидіарності не єдиний, який гарантує належну децентралізацію публічного управління. До відповідних принципів також можна віднести муніципальну самостійність, рівноправність самоврядних одиниць і захист прав та інтересів самоврядних одиниць.

Принцип муніципальної самостійності є основою здійснення політики децентралізованого управління, оскільки визначає статус самоврядних одиниць. У конституціях та законодавстві країн Європи зафіксовано самостійність органів місцевого самоврядування у вигляді закріплення за самоврядними одиницями статусу юридичних осіб, права на власність і повноважень у сфері встановлення місцевих податків і місцевого бюджету. Приміром, ст. 102 Конституції *Греції* проголошує, що органи місцевого самоврядування користуються адміністративною самостійністю². Згідно зі ст. 101 Конституції *Чехії* одиниця місцевого самоврядування характеризується як «публічна корпорація, яка може

Development Policy. URL: <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/decentralization/decenpro97e.pdf>.

¹ Договір о Європейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) : текст с изм. и доп. от 13.12.2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029 ; Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу : станом на 30.03.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

² Конституция Греции. URL: <http://www.r-komitet.ru/law/faith/foreignn/razdel/greek>.

мати власне майно і господарювати згідно зі своїм власним бюджетом»¹. Поняття «корпорація», вжите в Конституції Чехії, відображає наявність особливого суб'єкта права, який різниться від громади в цілому. При цьому не тільки громади, а й вищі територіальні самоврядні утворення визначено у праві як публічні корпорації. Так, Закон «Про місцеве самоврядування» в *Литві* одним з основоположних принципів місцевого самоврядування називає саме самостійність самоуправління². У ст. 9 Закону «Про місцеве та регіональне самоврядування *Хорватії*» закріплено за муніципалітетами та містами статус юридичної особи³. Подібне положення містить і Закон «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію *Болгарії*»: муніципалітет – це юридична особа, що має право на власність і власний муніципальний бюджет⁴. Так, Загальний кодекс територіальних колективів *Франції* у ст. L1111-3 закріплює, що розподіл повноважень між муніципалітетами, регіонами не може призвести до того, що одна громада встановить контроль та панування над іншими⁵. Право муніципалітетів на власність знайшло своє відображення і в Законі «Про місцеве самоврядування Чеської Республіки»⁶. Одним з аспектів принципу муніципальної самостійності є відповідальність органів місцевого самоврядування, яка логічно впливає з загально дозволеного способу визначення їх компетенції. Наприклад, Основний закон *ФРН* у ст. 28 наділяє ці органи можливістю здійснювати повноваження під свою відповідальність⁷.

У той же час держави – члени ЄС характеризуються асиметрією в децентралізованості управління окремими самоврядними одиницями,

¹ Конституція Чеської Республіки 1992 р. URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>.

² Закон Литовской Республики о местном самоуправлении от 7 июля 1994 г. № I-533. URL: <http://constitutions.ru/?p=5314>.

³ Law on local and regional self-government of Croatia, 10.04.2001. URL: <http://www.parliament.am/library/Tim/XORVATIA.pdf>.

⁴ Закон о местном самоуправлении и местной администрации Болгарии. URL: <http://bulgaris.ru/AGPosamouprav/osamouprav001.html>.

⁵ Code général des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.

⁶ Act on Municipalities (the Municipal Order) [of the Czech Republic], 2000. URL: <http://www.mvcr.cz/soubor/act-on-municipalities-2000-pdf.aspx>.

⁷ Основний закон ФРН. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

які мають більш розвинений рівень автономності. Залежно від рівня автономності регіонів розрізняють такі види децентралізації:

І. *Політична децентралізація* характеризується тим, що правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави. Концепція передбачає, що вибір представників регіональних або місцевих виборчих юрисдикцій дозволяє громадянам краще знати їх політичних представників і дозволяє виборним посадовим особам поліпшити свої знання про потреби і бажання своїх виборців.

Приміром політичної децентралізації публічної влади є досвід *Італійської Республіки*. Після двох етапів комплексних реформ, проведених наприкінці ХХ ст. і на початку ХХІ ст., Конституція Італії:

- визначає області як автономні утворення з власними статутами, законодавчими і виконавчими органами (ст. 121–123);
- фіксує три різновиди компетенції – виключну компетенцію держави, спільну (конкуруючу) держави і областей та залишкову компетенцію областей (ст. 117);
- закріплює фінансову автономію областей (ст. 119);
- запроваджує децентралізований контроль за законністю адміністративних актів областей через органи адміністративної юстиції першої ступені (ст. 125);
- надає право Президенту розпускати обласну раду та звільняти голову джунти за грубі порушення Конституції та законодавства (ст. 126);
- уповноважує Уряд звертатися до Конституційного суду за випадку перевищення областю законодавчої компетенції та з метою захисту юридичної й економічної єдності замінювати органи областей, якщо останні не виконують норми міжнародних угод і права ЄС і створюють загрозу національній безпеці (ст. 120, 127)¹.

Королівство Іспанія також являє собою один із яскравих прикладів вдалої політики децентралізації публічної влади. Ще в Конституція 1931 р. було втілено компроміс між традиційним централізованим управлінням і прагненням окремих частин країни до автономії. Центральний Уряд на основі Акта Home Rule (Estatuto de Autonomía)

¹ Конституція Італійської Республіки. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

надав право на самоврядування Каталонії, ухваливши Статут після проведення в Каталонії референдуму¹. У Конституції 1978 р. (статті 2, 143) визнано і гарантовано право на автономію національностей і районів, суміжні провінції зі спільними історичними, культурними та економічними ознаками, острівні території і провінції, що становлять історичну регіональну одиницю, можуть отримати самоврядування та утворити автономні співтовариства. У Конституції 1978 р. визначено три варіанти отримання автономного статусу: 1) автоматичне набуття статусу автономії «історичними регіонами», які раніше користувалися правом на автономію; 2) регіони отримують статус автономії відповідно до ст. 143 Конституції, що передбачає перехідний період строком у п'ять років і дещо обмежений рівень автономії. Згодом у цій спосіб автономію отримали 10 співтовариств; 3) набуття автономії згідно зі ст. 151 Конституції. Цей варіант отримав назву «винятковий», оскільки супроводжується низкою суворих умов отримання цього статусу і затвердження статуту автономного співтовариства на референдумі. На практиці останній варіант виявився надто складним і викликав так звану «автономну лихоманку». Тому лише Андалусія пройшла шлях автономії, встановлений у ст. 151 Конституції².

Вітчизняні та зарубіжні науковці до особливостей територіальної організації влади Королівства Іспанія відносять:

- єдність у різноманітті, зумовлену політичним, правовим і культурним плюралізмом;
- розмежування повноважень між різними рівнями управління;
- поєднання централізму і децентралізації управління, що передбачає як деволюцію, так і делегування повноважень і фінансів;
- поєднання юридичної та фактичної симетрії та асиметрії, що передбачає різні види автономій – широку (Каталонія, Країна Басків, Галісія, Андалусія), обмежену (більша частина автономних співтовариств) та спеціальну (Наварра, Канарські острови). Причому відмінності у статусах автономних областей не можуть давати ані економічних, ані соціальних переваг, а держава має гарантувати реалізацію принципу солідарності і відповідає за справедливу рівновагу між різними частинами країни;

¹ The 2nd Republic and the Civil War (1931-1936). URL: <http://www.historiasiglo20.org/4E-SO/Spain%20-Second%20Republic%20and%20SCW.pdf>.

² Smith A., Heywood P. Regional government in France & Spain. URL: <https://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/64.pdf>.

– розділена лояльність, зміст якої полягає у множинності форм самоідентифікації, прив'язаність до своєї «малої вітчизни» та одночасно до іспанської держави і наднаціонального Європейського Союзу;

– конфліктність, постійне балансування між єдністю та різноманіттям, централізмом і регіоналізмом, симетрією та асиметрією, яке досягається завдяки широкому застосуванню методів консультацій, компромісів і терпимості¹.

Основний закон Королівства Іспанія доволі докладно визначає розподіл компетенції між державою та автономними співтовариствами. Відповідно до ст. 149 Конституції винятковими повноваженнями держави є: регулювання основних умов, що забезпечують рівність всіх іспанців у здійсненні ними своїх конституційних прав і виконанні своїх конституційних обов'язків; громадянство, міграція, питання, пов'язані з іноземцями, право на притулок; міжнародні відносини; оборона і Збройні Сили; здійснення правосуддя тощо. У свою чергу, автономні співтовариства компетентні створювати власні органи самоврядування, змінювати кордони муніципалітетів, опікуватися територіальним, містобудівним та житловим будівництвом, залізними і шосейними дорогами, розвивати культуру, науку, туризм, спорт, бібліотечну і музичну справи тощо (ст. 148 Конституції)².

Наприклад, у Статуті Канарських островів вказано, що автономне співтовариство має виключну компетенцію у таких сферах, як соціальні послуги та допомога, освіта та захист прав неповнолітніх, планування і зонування, природні заповідні території, громадські роботи на користь місцевої громади, дороги, транспортні й вантажні термінали, морський транспорт, який зупиняється лише в портах островів, управління лісами та лісовими продуктами, пасовищами та випасом худоби, охорона здоров'я й навколишнього середовища тощо. Разом із тим, незважаючи на достатньо високий рівень автономії Канарських островів, це автономне співтовариство намагається розширити предмети відання, а саме отримати право контролювати використання вод між островами. Проте якщо суміжні країни проводять екологічно шкідливу політику, уряд

¹ Гвоздинський С. Л. Регіональна держава як форма компромісу між унітаризмом та федералізмом (іспанський досвід). *Вісник ЛНУ ім. Т. Шевченка*. 2010. №23 (210). С. 12–19.

² Spanish Constitution. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf.

Канарських островів це питання може вирішити лише дипломатичним шляхом на рівні Мадрида або Брюсселя¹.

Варто відзначити, що в чинній Конституції Королівства Іспанія не визначено право автономних співтовариств брати участь у вирішенні питань на рівні Європейського Союзу. Тільки починаючи з 1996 р. у статутах Каталонії, Валенсії і Канарських островів було запроваджено право автономних співтовариств брати участь у всіх процедурах, встановлених державою для визначення позиції Іспанії в рамках європейських інституцій, якщо справа зачіпає інтереси автономних співтовариств. Причому така участь не може мати характеру компетенційної експансії. Зважаючи на це, Конституційний суд Королівства Іспанія своїм відомим рішенням 31/2010 від 28 червня 2010 р. зупинив шість із дев'яти статей Статуту Каталонії, присвячених відносинам з Європейським Союзом. Це рішення надалі вплинуло на стан регламентації відносин співтовариств з інститутами Європейського Союзу. Зокрема, у Статуті Андалусії чітко зафіксовано повагу співтовариства до Іспанії під час взаємин на європейському рівні. Згідно зі ст. 230 Статуту відносин Автономного співтовариства Андалусії з інституціями Європейського Союзу регулюються «положеннями цього Статуту і в рамках державного законодавства» (ст. 230)².

II. *Сутність адміністративної децентралізації* полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території. За умови деконцентрації влади місцеві органи державної влади здатні виконувати функції центральних, приймаючи самостійні рішення в рамках принципів і завдань, встановлених центральними органами влади, але під їх значним наглядом (контролем). Інструментальна цінність цього виду децентралізації публічної влади полягає в значному матеріально-фінансовому ресурсі органів державної влади, який локальні державні агенції можуть використати для вирішення щоденних проблем місцевого населення. Крім того, деконцентрація управлінських повноважень сприяє створенню ефективних механізмів планування розвитку публічно-правових територіальних корпорацій, за допомогою яких не

¹ Canary Islands (Las Islas Canarias). URL: <http://projects.uepi.ca/iis/files/2016/11/Canary-Islands-Las-Islas-Canarias.pdf>.

² Robledo A. Spanish autonomous communities and EU policies. URL: http://www.on-federalism.eu/attachments/160_download.pdf.

лише центральні чиновники, а й місцеве співтовариство отримає можливість брати участь у прийнятті демократичних рішень¹.

Яскравим прикладом упровадження адміністративної децентралізації публічної влади є процес реформ щодо деконцентрації владних повноважень, що відбувається у **Французькій Республіці** вже майже 40 років. Правовою основою цієї реформи є Конституція Французької Республіки (ст. 1, розділ XII «Територіальні колективи») та низка таких законів, як «Про права та свободи муніципалітетів, департаментів та регіонів» (№ 82-213), «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами та державою» (№ 83-8, № 83-663), «Про статус територіальної публічної служби» (№ 84-53), «Про умови здійснення місцевих мандатів» (№ 92-108), «Про територіальну адміністрацію Республіки» (№ 92-125), «Про децентралізовану організацію Республіки» (№ 2003-276), «Про модернізацію функціонування публічних територій та встановлення мегаполісів» (№ 2014-58), «Загальний кодекс територіальних колективів» (законодавча частина № 96-142, регламентарна частина № 2000-318).

Так, у ст. 72-2 Конституції Французької Республіки закріплено передачу компетенції між державою і територіальними колективами, яка супроводжується наданням коштів, еквівалентних тим, які необхідні для здійснення цієї компетенції. У випадку розширення переданої компетенції, збільшуються і обсяг фінансових ресурсів². Узагалі у французькій доктрині прийнято розглядати делегацію (кореспонденцію) повноважень центральної влади на інші рівні управління як рису деконцентрації влади, а трансферт (передачу) компетенції від держави до органів влади територіальних колективів, що передбачає самостійність прийняття рішень і розпорядження власним бюджетом під контролем представника держави, як ознаку децентралізації³.

Наразі в результаті функціональних реформ територіальної організації влади у Французькій Республіці:

– суворий державний нагляд за діяльністю префектів було зведено до символічного ступеня;

¹ Decentralization: A sampling of definitions : Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.

² Constitution de la République Française. URL: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_12.

³ Décentralisation et enseignement – dossiers documentaires / Ministère de l'éducation. URL: <http://media.education.gouv.fr/file/40/4/1404.pdf>.

- територіальні відділення центральної державної влади фактично обстоюють місцеві інтереси, а не захищають національні програми;
- ініціатива вирішення локальних проблем відбувається за принципом «знизу вгору», тобто відсутній командний алгоритм опрацювання програм місцевого розвитку;
- департаменти стали основним субнаціональним рівнем, що є відповідальним за розроблення, координацію та впровадження державної політики добробуту в різноманітних сферах (загальне та професійне навчання, будівництво, реінтеграція безробітних на ринок праці тощо);
- зменшилася чисельність державних службовців на центральному рівні та збільшився набір персоналу для місцевих органів влади;
- зміцнилося міжмуніципальне співробітництво та зросли місцеві доходи тощо.

Водночас основними проблемами проведення територіальної децентралізації у Французькій Республіці залишаються не прозорість, складність та фінансова витратність реформи, відсутність ефективних механізмів контролю за місцевими витратами, збільшення бюрократичного апарату на локальному рівні та ін.¹

Наступним прикладом адміністративної децентралізації є **Чеська Республіка**, де з 1 січня 2000 р. розпочалася реалізація адміністративно-територіальної реформи, основним результатом якої було формування і початок функціонування з 1 січня 2001 р. 13 регіонів (країв) як вищих територіальних самоврядних одиниць плюс столиця – Прага. Як це було притаманно й іншим центрально-східноєвропейським країнам, прийняття остаточного варіанта проведення регіоналізації передувала тривала і надзвичайно гостра дискусія в середовищі чеських політиків, експертів у царині публічного управління, результатом якої були декілька версій реформування устрою держави.

Як наслідок, відповідні зміни мали наслідком новий розподіл повноважень у системі публічного управління (між муніципалітетами і регіонами) та ліквідацію з 1 січня 2003 р. районів і привели до схвалення 12 квітня 2000 р. нового закону «Про обці»².

¹ Kuhlmann S. Decentralisation in France: The «Jacobin» State Stuck between Continuity and Transformation. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 2011. Br. 2. Str. 311–336. URL: <https://hrcak.srce.hr/file/194844>.

² Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). URL: <http://zakony.centrum.cz/zakon-o-obcich/>.

Одночасно за структурою, подібною до муніципального закону, був схвалений Закон «Про краї»¹. Цим правовим актом до основних завдань місцевих спільнот віднесено розвиток території та задоволення потреб громадян за одночасного дотримання державних інтересів. Основна ідея цього правового акта полягає в утвердженні ідеї, що основною метою муніципальної громади є всебічний розвиток своєї території та задоволення потреб своїх громадян за одночасного забезпечення загальних публічних інтересів. Окрім того, було визнано права муніципалітетів, чисельність яких перевищує 3 тис. осіб, претендувати на отримання статусу міста, оновлено вимоги до статутних міст, територія яких може поділятися на частини з власними органами самоврядування.

Продовженням децентралізаційних процесів стало прийняття Закону «Про створення населених пунктів з уповноваженими муніципальними адміністраціями і населених пунктів з розширеними повноваженнями»². Як наслідок, у 2004 р. Чехія стала повноправним членом ЄС. Отже, країна має наступну територіальну організацію управління.

Згідно зі ст. 99 Конституції Чеської Республіки³, країна поділяється на обці (6258), які є основними територіальними самоврядними одиницями, та краї (14), що є вищими самоврядними одиницями. Відповідно до ст. 1 Закону «Про обці» від 12 квітня 2000 р. № 128/2000 муніципалітет є основною територіальною спільнотою громадян, яка утворює територіальну одиницю, обмежену кордонами території муніципалітету.

Проте за більш детального погляду територіальний устрій Чехії виявляється складним і неоднозначним. Річ у тому, що адміністративний поділ цієї держави складається з чотирьох, а то й п'яти рівнів. На першому рівні Чехія поділяється на 13 країв і столицю. У свою чергу, краї (але не столиця) розподіляються на 77 районів, створюючи так званий старий другий рівень адміністративного поділу. Після запровадження громад із розширеними повноваженнями райони перестали бути адміністративними одиницями, але вони продовжують використовуватися як терито-

¹ Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení). URL: <http://zakony.centrum.cz/zakon-o-krajich/>.

² Zákon ze dne 13. června 2002 o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. *Sbírka zákonů. Česká republika*. Částka 114/2002 Sb. – Č. 314/2002 Sb.

³ Конституція Чеської Республіки 1992 р. URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>.

ріальні одиниці здебільшого для статистичних цілей та державного управління. Натомість так званий новий другий рівень адміністративно-територіального поділу Чехії становлять 205 обців з розширеними повноваженнями (*obce s rozšířenou působností*), на які поділяються райони. На третьому рівні перебувають 393 громади з уповноваженим обцем (*obce s pověřeným obecním úřadem*), а на найнижчому, четвертому рівні – 6258 обців із делегованими повноваженнями (*obec se základním rozsahem přenesené působnosti*).

Як бачимо, ускладнення адміністративно-територіального устрою Чехії відбувається завдяки ранжуванню громад (обець) на три рівні. При цьому місцеве самоврядування здійснюється в усіх вищезазначених адміністративно-територіальних одиницях, крім районів.

Отже, проведене дослідження основних напрямів та сучасних тенденцій реформування територіальної організації влади в європейських країнах дозволяє дійти наступних висновків.

Зміст територіальної організації влади розкривається через організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів. У конституціях держав – членів ЄС проголошено основоположні засади територіальної організації влади, які закладають фундамент проведення демократичних трансформацій. На сучасному етапі в цих державах можна виділити два напрями модернізації територіальної організації влади за допомогою механізмів регіоналізації – це проведення структурних перетворень і функціональних реформ.

Сутність структурних реформ полягає у введенні кількох варіантів територіальної консолідації з метою раціоналізації управління:

1) укрупнення первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни шляхом злиття (приєднання) муніципалітетів;

2) скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць другого рівня, яке відбувається паралельно з процесом об'єднання муніципалітетів у рамках комплексної реформи місцевого управління;

3) введення права місцевих органів влади об'єднуватися на основі угод про міжмуніципальну співпрацю у союзи громад для виконання певних завдань у сфері власної компетенції;

4) утворення регіонів відповідно до класифікації NUTS задля участі у програмах ЄС, які спрямовано на фінансування різних секторів еконо-

міки, управління європейськими коштами і роботу представників цих регіонів в інституціях ЄС.

Що до функціональних реформ, то їх зміст зводиться до запровадження механізмів децентралізації публічної влади на основі принципу субсидіарності. Європейські країни характеризуються асиметрією в децентралізованості управління окремими самоврядними одиницями, які мають більш розвинений рівень автономності. Залежно від рівня автономності регіонів розрізняють політичну й адміністративну децентралізацію.

Поширення тенденцій структурно-функціонального реформування місцевого управління в країнах Європи наведено в табл. 7.

Можна виокремити три хвилі структурно-функціональних реформ: перша хвиля таких реформ (1960–1970 рр.) зумовлена співпрацею держав у рамках Європейського економічного співтовариства і отримала поширення в країнах Західної Європи;

друга хвиля структурно-функціональних реформ припадає на кінець 1990-х рр. і початок XXI ст. У цей період в постсоціалістичних країнах Європи під впливом європейських інституцій і досвіду країн Західної Європи відбувається радикальна перебудова системи місцевого управління. Крім того, в окремих країнах Західної Європи поступово продовжують процеси територіальної консолідації та децентралізації влади;

третя хвиля структурно-функціональних реформ в Європі викликана наслідками фінансово-економічної кризи 2008 р. і триває досі.

Якщо характеризувати трансформаційні процеси у країнах Східної Європи, то вони мали хвилеподібний характер і змінювали одна одну з періодичністю в 7–10 років:

перша охопила країни на початку 1990-х рр. і була пов'язана з руйнацією «соціалістичного табору» та відходом від централізованого розуміння організації публічної влади, спробами побудови нового базового муніципального рівня самоврядування;

друга припала на кінець 1990-х рр. – перші роки XXI ст. і була пов'язана з процесами європейської інтеграції та розвитком транскордонного співробітництва, розвитком субрегіонального і регіонального рівня управління;

третя хвиля, 2002 р. і до сьогодні, – забезпечення подальших кроків щодо децентралізації влади, пошук ідеальної моделі адміністративно-територіального устрою. Подовжуються реформи структурно-функціо-

нальної організації публічної влади, зумовлені світовими економічними кризами.

Таблиця 7

Поширення структурно-функціональних реформ місцевого управління в країнах Європи

Структурні реформи	Укрупнення первинних ланок адміністративно-територіального устрою країни шляхом злиття муніципалітетів	Австрія, Албанія, Бельгія, Велика Британія, Греція, Естонія, Ісландія, Литва, Болгарія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, ФРН (окремі західні землі), Чехія, Швеція, Швейцарія (окремі кантони)
	Скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць другого рівня, яке відбувається паралельно з процесом об'єднання муніципалітетів у рамках комплексної реформи місцевого управління	Данія, Латвія, ФРН (східні землі)
	Введення права місцевих органів влади об'єднуватися на основі угод про міжмуніципальну співпрацю в союзи громад для виконання певних завдань у сфері власної компетенції	Іспанія, Ісландія, Італія, Норвегія, Польща, Португалія, Словенія, Фінляндія, Франція, ФРН (окремі південні землі), Швейцарія (окремі кантони)
	Утворення регіонів відповідно до класифікації NUTS задля участі у програмах ЄС, які спрямовано на фінансування різних секторів економіки, управління європейськими коштами і роботу представників цих регіонів в інституціях ЄС	Польща, Румунія, Угорщина та інші держави – члени ЄС
Функціональні реформи	політична децентралізація	Бельгія, Велика Британія, Данія, Іспанія, Італія, ФРН
	адміністративна децентралізація	Польща, Португалія, Чехія, Франція, Швеція та ін.

Узагальнені відомості щодо трансформаційних процесів у сфері територіальної організації влади в країнах Східної Європи наведено в табл. 8.

Таблиця 8

Узагальнені відомості щодо трансформаційних процесів у сфері територіальної організації влади в країнах Східної Європи

Країна	Етапи реформ	Зміст реформ
1	2	3
Польща	1990–1997 рр.	Запровадження і становлення базового рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні гмін на основі прийняття Закону «Про територіальне самоврядування». Конституційне закріплення організації публічної влади на основі принципів децентралізації і субсидіарності
	1998–1999 рр.	Побудова субрегіонального і регіонального рівня самоврядної публічної влади і запровадження нового трирівневого адміністративно-територіального рівня завдяки прийняттю законів «Про повітове самоврядування» і «Про самоврядування воєводства», «Про упродовження трирівневого територіального поділу держави»
	1999 р. – і до сьогодні	Продовження децентралізації влади і приведення територіальної організації управління до стандартів ЄС, удосконалення організаційної структури муніципальної влади
Словаччина	1990–1996 рр.	Прийняття Конституції Словаччини 1992 р. і Закону «Про муніципалітети», саме в цих актах започатковано реформування публічного управління країни, забезпечення на конституційному рівні базового рівня територіального самоврядування. У 1996 р. прийнято Закон «Про адміністративно-територіальний поділ Словацької Республіки», яким створено районний і регіональний рівні
	1996–2002 рр.	Нова концепція реформування публічної влади, спрямована на євроінтеграцію і дотримання вимог NUTS, запровадження децентралізації повноважень від центральної влади до місцевого самоврядування. Прийняття Закону «Про самоврядування вищих територіальних одиниць», який забезпечив самоврядування на регіональному рівні. Запроваджено нову систему територіальної організації публічної влади на місцях

1	2	3
	2002 р. і до сьогодні	Територіальна систематизація відповідно до вимог NUTS, продовження децентралізації, зокрема запровадження фінансової децентралізації. З 2013 р. нова реформа державної адміністрації
Угорщина	1990–1994 рр.	Внесення змін до Конституції і прийняття спеціального Закону «Про місцеве самоврядування» № LXXV, які заклали на початку 1990-х рр. основи муніципальної влади. Було надано право обирати місцеві органи самоврядування, і як наслідок кількість муніципалітетів зросла більш ніж у два рази, з 1 500 до 3 144
	1994–2010 рр.	Внесення поправок до Закону «Про місцеве самоврядування», якими визначалася процедура об'єднання територіальних одиниць. Графства отримали статус самоврядних територіальних одиниць, змінився їх правовий статус, було визначено їх нові функції, було введено прямі вибори представницьких органів округів. Скасовано інститут комісарів республіки, які були представниками держави на місцях, через його низьку ефективність. Розбудова регіонального рівня і формування територіальної організації влади відповідно до вимог ЄС і системи NUTS
	2010 р. і до сьогодні	Формування сучасного адміністративно-територіального устрою, у якому місцеве самоврядування функціонує на окружному і муніципальному рівні, при цьому створено проміжний районний рівень з державними адміністраціями. У цьому контексті варто зауважити, що з 2010 р. в Угорщині відбуваються процеси децентралізації, які характеризуються обмеженням автономії місцевого самоврядування, зокрема й фінансової, а також збільшенням контролю за муніципальною владою
Чехія	1990–1997 рр.	Початок демократизації публічної влади, закладення засад місцевого самоврядування, розбудова муніципального рівня і закріплення відповідних положень, зокрема в Конституції 1992 р. і спеціальних муніципальних законах

1	2	3
	1997–2002 рр.	Реформування територіального публічного управління, шляхом реалізації адміністративно-територіальної реформи, основним результатом якої було формування і початок функціонування з 1 січня 2001 р. 13 регіонів (країв) як вищих територіальних самоврядних одиниць плюс столиця – Прага і, як наслідок, створення регіонального самоврядування. Новий розподіл повноважень у системі публічного управління (між муніципалітетами і регіонами)
	2002 р. і до сьогодні.	Період інтенсивних євроінтеграційних перетворень. Ліквідація державних адміністрацій на місцях, прийняття Закону «Про створення населених пунктів з уповноваженими муніципальними адміністраціями і населених пунктів з розширеними повноваженнями» Становлення сучасної системи публічної влади

Реформи в досліджуваних країнах мали послідовний, поступальний характер і єдиний вектор розвитку – вони були орієнтовані на децентралізацію і забезпечення самостійності місцевого самоврядування у відносинах із державою, розмежування повноважень на основі принципу субсидіарності. Тільки в Угорщині протягом останніх 10 років спостерігається зворотний процес реформування місцевого самоврядування – у бік одержавлення і централізації.

1.4. Правовий статус префекта: європейський досвід та перспективи запровадження в Україні

Одним із напрямів реформування територіальної організації влади в Україні є трансформація ролі державного (адміністративного) нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Відповідно до проєктів законів «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» № 2217а від 1 липня 2015 р., № 2598 від 13 грудня 2019 р. інститут префектів має замінити місцеві державні адміністрації.

У зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування зумовлюється багатьма чинниками: формою

правління (монархія, республіка), формою державного устрою (унітарна, федерація), формою політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо. У федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи¹. Але в будь-якій країні Європи державний контроль за законністю є значним елементом системи місцевого управління. Тому точне визначення меж і принципів такого контролю особливо важливе для держав, у яких проходять інтенсивні процеси передачі фінансів, компетенції та відповідальності органам місцевого самоврядування.

Наразі універсальним стандартом щодо принципів здійснення контролю-наглядової діяльності у сфері місцевого самоврядування стала Європейська хартія місцевого самоврядування. А практичному застосуванню положень її ст. 8 сприяють Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи. Основна мета цих Рекомендацій – звернути увагу на необхідність забезпечення узгодженості між системами адміністративного нагляду та принципом субсидіарності. У Рекомендаціях міститься заклик до місцевих органів влади щодо створення процедури внутрішнього контролю задля зменшення ризиків під час судових процесів. Так, Рекомендація CM/Rec (2019) 3 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» чітко розмежовує три різних види нагляду: а) адміністративний (охоплений ст. 8 Хартії); б) фінансовий (орієнтований на надійні фінансові результати); в) демократичний нагляд з боку громадян².

А в Рекомендації CM/Rec (1998) 12 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» встановлено положення щодо посилення гарантій незалежності місцевих виборних органів влади та їх членів, саме застосування адміністративних санкцій до представників місцевих органів влади (призупинення чи звільнення місцевих виборних представників та розпуск місцевих органів) лише винятково³.

¹ Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 20.

² Recommendation CM/Rec (2019) 3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066.

³ Recommendation CM/Rec (1998) 12 to member States on supervision of local authorities' action. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f8499>.

Відповідно до Рекомендації № R(97)7 «Про місцеві громадські служби і права користувачів їхніх послуг» усі важливі служби, що надають соціальні та адміністративні послуги, слід піддавати періодичному оцінюванню з погляду задоволення потреб користувачів із наступним публічним обговоренням підсумків цього оцінювання¹.

У «Білій книзі європейського врядування» визначено основні напрями поліпшення роботи європейських інституцій, зокрема шляхом залучення громадськості до контролю їх роботи. У своїй діяльності європейські інституції державного та локального рівнів спираються на такі принципи доброго демократичного врядування (good governance), як участь, відкритість, підзвітність, ефективність, узгодженість².

Питанням виконання незалежного контролю присвячено і Рекомендацію Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61 (1999). За умов усе більшої складності адміністративних систем та завантаженості адміністративних судів Конгрес підтримав створення бюро уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів³.

Не вдаючись у широке дослідження етимології слів «контроль» і «нагляд», звертаємо увагу, що Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює саме поняття «нагляд», а законодавство деяких країн у тому числі застосовує категорію «контроль». Тому погоджуємося з думкою О. А. Смоляр, що в широкому розумінні контроль охоплює нагляд, а нагляд, у свою чергу, є різновидом контролю з обмеженими можливостями впливу контролюючого суб'єкта на підконтрольний суб'єкт. Специфіка державного контролю у сфері місцевого самоврядування проявляється в тому, що контрольний і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних підсистемах публічної влади: державній та самоврядній, тому механізм правового регулювання їхніх відносин має вибудовуватися з урахуванням особливостей їх правового статусу⁴.

¹ Recommendation no. R (97) 7 of the committee of ministers to member states on local public services and the rights of their users. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(97\)7.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(97)7.pdf).

² European Governance : A White Paper. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.

³ Recommendation 61 (1999) 1 on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights. URL: <https://rm.coe.int/1680719b20>.

⁴ Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 227 с.

В європейській доктрині і державно-правовій практиці прийнято виділяти такі типи державного контролю за місцевим самоврядуванням: правовий, фінансовий і політичний.

Зміст правового контролю полягає в реалізації представниками держави перевірок рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування на предмет відповідності їх нормативно-правовим актам, які приймаються органами державної влади. У процесі нагляду за виконанням делегованих завдань перевірки стосуються не лише законності рішень, а й оцінки їх відповідності до встановлених цілей. Наглядові заходи щодо діяльності місцевого самоврядування застосовуються з метою недопущення випадків здійснення муніципалітетами компетенційної експансії. Правовий контроль охоплює низку форм: 1) нагляд, який здійснює центральний (регіональний) уряд безпосередньо або через своїх представників на місцях. Такий нагляд отримав назву «адміністративний нагляд»; 2) судовий нагляд, який виконують адміністративні суди або суди загальної юрисдикції; 3) нагляд, який реалізують омбудсмен з місцевих справ або інші незалежні медіатори, аудиторі, контролери тощо.

Фінансовий контроль здійснюється шляхом аналізу рахунків і активів на основі правил бухгалтерського обліку з метою перевірки ефективності та економічності використання ресурсів муніципалітетами. Як правило, фінансовий контроль здійснюється незалежними аудиторами або державними установами, якщо питання стосується витрат із державного бюджету.

Що до політичного контролю, то він реалізується на двох рівнях. По-перше, виконавчі органи і посадові особи місцевого самоврядування мають відповідальність перед радами – виборними представницькими установами. По-друге, членів громади наділено правом через різноманітні форми партисипативної демократії контролювати своїх представників¹.

За нашою думкою, залежно від ступеня централізації адміністративного нагляду можна виділити такі моделі:

1) децентралізований адміністративний нагляд, суть якого полягає в здійсненні контрольних заходів відповідними міністерствами і відсутності на регіональному і місцевому рівнях державних представників;

¹ Supervision and auditing of local authorities' action. *Local and regional authorities in Europe*. No. 66. URL: [https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(98\)12.pdf](https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(98)12.pdf).

2) помірковано централізований адміністративний нагляд, що реалізується спеціально створеним на центральному рівні єдиним наглядовим органом;

3) централізований адміністративний нагляд, який реалізується спеціально створеними наглядовими органами на регіональному рівні.

Як зазначалося вище, упродовж останніх десятиліть стійкою європейською тенденцією стало поширення децентралізації публічного управління й автономії муніципальної влади. У багатьох країнах Європи з романо-германською правовою системою на конституційному рівні встановлено децентралізований державний правовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Наприклад, Конституція *Королівства Іспанія* (ст. 140) гарантує автономію муніципалітетів. Вони мають усю повноту прав юридичної особи. Керівництво та управління ними здійснюються відповідними муніципальними радами, що складаються з алькальдів і радників. Контроль за діяльністю органів автономних співтовариств здійснюється: а) Конституційним судом щодо конституційності прийнятих ними нормативних актів, що мають силу закону; б) урядом, за поданням Державної ради, щодо здійснення повноважень, їм делегованих відповідно до передбаченого в п. 2 ст. 150; в) органами адміністративного законодавства стосовно автономного правління і його регламентарних норм; г) Рахункової палатою щодо економічної та бюджетної діяльності (ст. 153 Конституції). Представник, який призначається урядом, керує органами державного управління на території автономного співтовариства і за необхідності координує її діяльність із діяльністю органів управління автономного співтовариства (ст. 154 Конституції).

Цікавий варіант поступового переходу від централізованого адміністративного нагляду за роботою місцевих органів влади до помірковано централізованого адміністративного нагляду можна проаналізувати на прикладі *Литовської Республіки*. Так, у 2010 р. у Литовській Республіці було ліквідовано інститут представників уряду в кожному регіоні (Lith. apskritis). На сьогодні Литва складається з 10 регіонів (Lith. Apskritis), які поділено на 60 муніципалітетів (Lith. Savivaldybė). 1 липня 2010 р. регіональні адміністрації (Адміністрації представника уряду) було скасовано. У даний час регіони виступають як територіальні та статистичні

одиниці. Функції регіонів було розподілено між муніципалітетами та центральними органами влади¹.

Разом із тим відповідно до ст. 123 Конституції Литовської Республіки² управління в адміністративних одиницях вищого рівня в передбаченому законом порядку організується урядом. Нагляд за додержанням органами самоврядування Конституції та законів, за виконанням рішень уряду здійснюється призначеними урядом представниками. Повноваження представника уряду та порядок їх здійснення встановлюється законом. У встановлених законом випадках та порядку на території самоврядувань Сейм може тимчасово ввести пряме правління.

Крім того, правовою підставою функціонування відповідного представника уряду є спеціальний Закон № VIII-730 «Про адміністративний нагляд за муніципалітетами», відповідно до ст. 2 якого представники уряду здійснюють адміністративний нагляд за муніципалітетами, тобто контролюють, чи діють муніципалітети відповідно до Конституції та законів, чи виконують муніципалітети рішення уряду. Уряд призначає одного представника від країни.

Відповідним представником уряду є державний службовець, який призначається на посаду строком на чотири роки і звільняється з посади відповідно до процедури, встановленої Законом про державну службу. Він є підзвітним уряду і прем'єр-міністру.

Представник уряду має відповідати таким умовам: університетська освіта або прирівняна до неї, досвід роботи у сфері державного управління не менше 5 років або вища юридична освіта чи освіта в галузі державного управління і досвід роботи у сфері державного управління не менше 3 років, ще однією умовою є політична неупередженість (ст. 3 Закону № VIII-730).

При нагляді за дотриманням муніципалітетами Конституції і законів або виконанням муніципалітетами урядових рішень представник уряду повинен:

1) перевірити, чи відповідають правові акти органів місцевого самоврядування законам, постановам уряду й іншим правовим актам, пов'язаних із реалізацією законів і прийнятим центральними органами державної влади;

¹ The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. Lithuania. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Introduction.aspx>.

² Конституція Литовської Республіки 1992 р. http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst2.htm#%D0%93%D0%BB7.

2) запропонувати скасувати або змінити незаконні правові акти органів місцевого самоврядування в порядку, встановленому п. 1 ст. 5 Закону № VIII-730;

3) звернутися до суду, якщо органи місцевого самоврядування не згодні скасувати або змінити спірний правовий акт, відмовляються від виконання закону або рішення уряду.

Крім того, представник уряду здійснює попередній нагляд за проектами актів, розроблених органами місцевого самоврядування.

У разі встановлення, що правовий акт, прийнятий органами місцевого самоврядування, не відповідає законам або урядовим рішенням, представник уряду має:

1) надати мотивоване клопотання і запропонувати відповідному органу місцевого самоврядування розглянути можливість зміни або скасування відповідного акта. Колегіальний орган місцевого самоврядування повинен розглянути клопотання представника уряду на наступному засіданні (але не пізніше ніж протягом одного місяця); інші органи місцевого самоврядування повинні розглянути таку пропозицію протягом тижня після отримання пропозиції. Представник уряду повинен бути проінформований про рішення, прийняте протягом десяти днів після прийняття такого рішення;

2) звернутися до суду протягом 10 днів після отримання повідомлення про відмову в задоволенні клопотання (у разі якщо орган місцевого самоврядування відмовляється змінити або скасувати правовий акт, який є предметом спору)¹.

У разі встановлення, що орган місцевого самоврядування не виконує закони або рішення уряду, представник уряду повинен:

1) подати до відповідного муніципального органу письмовий запит про негайне виконання закону або рішення уряду;

2) якщо муніципальний орган надає відмову в задоволенні запиту, представник уряду протягом 10 днів після отримання такого повідомлення звертається до суду.

При проведенні попереднього контролю над проектами правових актів органів місцевого самоврядування представник уряду може:

¹ Law on administrative supervision of municipalities : Republic of Lithuania law : from 4 May 1998 No VIII-730. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAS-372525?jfwid=18117lisri>.

1) перевіряти проекти правових актів, що розглядаються в колегіальних органах місцевого самоврядування.

2) бути присутнім на засіданнях колегіальних муніципальних органів самоврядування та, за необхідності, інформувати муніципальних радників про невідповідність до законів відповідних проєктів.

У разі встановлення прийняття органом місцевого самоврядування правового акта, який порушує суспільні інтереси, представник уряду може:

1) не пізніше двох робочих днів після прийняття правового акта, який може порушувати суспільні інтереси, призупинити виконання такого акта;

2) протягом двох робочих органу місцевого самоврядування заявити мотивоване клопотання щодо зміни або скасування відповідного правового акта;

3) упродовж п'яти робочих днів після отримання повідомлення про відмову в задоволенні клопотання звернутися до суду.

Наразі в європейських країнах, де традиційно існував суворий централізований адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, спостерігають наступні тенденції. По-перше, відбувається пошук альтернативних механізмів державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування на основі таких принципів: налагодження діалогу між центральною та місцевою владою; залучення незалежних від держави органів для надання фахових консультацій та оцінки у сфері фінансів і управління; посилення ролі таких незалежних органів, як омбудсмени та посередники; зміцнення внутрішніх механізмів нагляду органів місцевого самоврядування, зокрема у фінансовій та управлінській сферах¹. По-друге, йде поступовий процес обмеження впливу держави на місцеве самоврядування. Показовим прикладом є досвід Італійської Республіки і Французької Республіки.

Так, наприкінці ХХ ст. і на початку ХХІ ст. в *Італії* було проведено кардинальні реформи принципів і механізмів здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 114 Конституції Італії Республіка включає комуни, провінції, сто-

¹ Supervision and auditing of local authorities' action. *Local and regional authorities in Europe*. No. 66. URL: [https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(98\)12.pdf](https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(98)12.pdf).

личні міста, області і державу. До реформи 2001 р. державний представник на рівні області – урядовий комісар візував кожен закон, прийнятий обласною радою, а уряд Республіки мав право повернути закон до обласної ради, якщо вважав, що закон перевищує компетенцію області або суперечить національним інтересам або інтересам інших областей. Наразі посаду урядового комісара скасовано, уряд нарівні з обласною радою вирішує компетенційні спори в Конституційному суді, а місцеві органи влади користуються повною організаційною, фінансовою і правовою автономією.

Разом із тим це не означає, що держава жодним чином не контролює дотримання законності в адміністративно-територіальних одиницях. По-перше, правовою основою адміністративного нагляду є Конституція, законодавство і підзаконні акти, які приймають органи влади держави. По-друге, визначено різноманітні механізми реалізації правового контролю, до яких можна віднести:

– так звані механізми заміщення, які встановлено в ч. 2 ст. 120 Конституції Італії. Так, уряд може замінювати органи областей, столичних міст, провінцій і комун у випадку: а) невиконання їх органами норм міжнародних договорів чи актів Європейського Союзу; б) серйозної загрози для державної безпеки; в) необхідності захисту юридичної або економічної єдності, особливо для захисту основних рівнів оподаткування, які зачіпають громадянські та соціальні права. Ці конституційні положення були доповнені Законом № 131 (2003 р.), який детально регламентує порядок здійснення таких «механізмів заміщення». У висновках Конституційного суду «механізми заміщення» трактуються як надзвичайні способи державного контролю;

– так звані механізми припинення повноважень місцевих органів влади, які зафіксовано в ст. 126 Конституції Італії. Зокрема, обласна рада може бути розпущена: а) якщо вчиняє дії, що суперечать Конституції, або серйозні порушення закону; б) не виконує пропозиції уряду змістити джунту або її голови, які вчинили аналогічні дії або порушення; в) унаслідок відставок або неможливості утворити більшість; г) з міркувань національної безпеки. Розпуск ухвалюється декретом Президента Республіки після того, як буде заслухано комісію депутатів і сенаторів з обласних питань. Декретом про розпуск призначається комісія з трьох громадян, які мають право бути обраними в обласну раду. Ця комісія

в тримісячний термін призначає вибори і займається звичайною адміністративною діяльністю, що входить у компетенцію джунти, і приймає невідкладні рішення, які потім затверджуються новою радою;

– так звані механізми надзвичайної ануляції, які закріплено у зведеному тексті законів, що регулює статус органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 138 цього документа центральний уряд за пропозицією Міністерства внутрішніх справ може скасувати незаконні рішення, прийняті місцевими органами влади. «Механізми надзвичайної ануляції» застосовуються на основі указу Президента Республіки, ухваленого після обговорення в Раді міністрів і Державній раді;

– діяльність на рівні провінцій територіальних управлінь уряду (до 1999 р. префектур), статус яких регламентується низкою законодавчих актів щодо територіальних управлінь уряду, статусу органів місцевого самоврядування, громадської безпеки тощо. Префект ієрархічно залежить від міністра внутрішніх справ, але голова Ради міністрів та інші міністри можуть видавати префектам конкретні директиви та за галузевою спрямованістю призначати заступників префекта. Правовими формами роботи префекта є постанови та укази¹.

Префект забезпечує узгоджене здійснення адміністративної діяльності периферійних відомств держави та гарантує лояльну співпрацю цих офісів з місцевими органами влади. Виконуючи ці координаційні функції, префект може вимагати від керівників периферійних адміністративних структур держави вжити заходів, спрямованих на уникнення серйозної шкоди якості місцевих послуг. Крім координаційної функції, префект здійснює посередницьку функцію у трудових спорах, а також накладає адміністративні санкції за різні категорії декриміналізованих правопорушень (дорожній рух, банківські чеки, сфера телекомунікацій тощо). Оскільки було ліквідовано такий вид адміністративного нагляду, як контроль за доцільністю рішень місцевого самоврядування, префект лише перевіряє акти органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності законодавству і призупиняє їх до відповідного рішення міністра внутрішніх справ. Крім того, префект до відповідного рішення міністра внутрішніх справ наділений правом: тимчасово відстороняти з посади мерів, президентів провінцій, президентів консорціумів та гірських громад, якщо вони вчиняють дії, що суперечать Конституції і за-

¹ Local and regional democracy in Italy. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-italy-monitoring-committee-rapporteurs/1680759b3b>.

конодавству; призначати уповноважених виконувати функції відсторонених посадових осіб місцевого самоврядування; ініціювати процедуру розпуску муніципальної або провінційної ради. Префект також відповідає за цивільний захист, готує план боротьби з надзвичайними ситуаціями по всій провінції, піклується про його виконання та вживає всіх заходів, необхідних для надання першої допомоги постраждалим. Префект компетентний приймати вмотивований акт щодо невідкладних заходів із метою уникання та усунення серйозних небезпек, які загрожують громадській безпеці та безпеці в містах, якщо мер цього не зробить. Аналогічні заходи можуть бути прийняті префектом у разі невідкладності чи серйозної суспільної потреби, якщо вони необхідні для охорони громадського порядку та громадської безпеки.

В останні роки в італійському парламенті розглядаються ініціативи щодо реорганізації та раціоналізації мережі територіальних управлінь уряду за двома основними напрямками. Перший напрям – структурний, який стосується подолання значної організаційної роздробленості держави та заощадження державних коштів. Планується проведення консолідації матеріально-технічних засобів периферійних відомств шляхом запровадження єдиного Державного територіального управління. Другий – функціональний, що передбачає подальшу децентралізацію публічного управління шляхом поступового трансферу адміністративних функцій від територіальних управлінь уряду до провінційних і комунальних органів самоврядування¹.

Звичайно, аналізуючи інститут державного контролю за органами місцевого самоврядування, неможливо оминати досвід *Французької Республіки*.

Конституція Франції у ст. 72 закріплює, що територіальними колективами Франції є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом, а також заморські колективи (collectivite d'outre-mer)². З 1 січня 2016 р. територія Франції має новий територіальний устрій, відповідно до якого країна поділяється на 18 регіонів, 101 департамент і 35 357 комун³.

¹ Riordino delle prefetture-uffici territoriali del governo. URL: https://www.camera.it/leg17/465?tema=prefettura_utg.

² Конституція Франції 1958 р. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

³ The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. France. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>.

Назву і значення посади префекта було започатковано у Франції законом від 17 лютого 1800 р. для управління департаментами. Це відбулося після революції 1789 р. Сучасною правовою основою статусу префекта у Франції є ст. 72 Конституції Франції, згідно з якою у територіальних колективах діє призначений державний представник (префект або супрефект), який «представляє кожного члена уряду, стоїть на сторожі національних інтересів і забезпечує здійснення адміністративного контролю та виконання законів»¹. Відповідно до ст. 13 Конституції Франції префекта призначає Президент після обговорення відповідної кандидатури в Раді міністрів. Звільнення префекта відбувається також указом Президента за поданням уряду. Крім того, більш детально положення щодо префекта передбачені Постановою Президента Франції від 29 квітня 2004 г. «Про повноваження префектів, організацію і діяльність державних служб у регіонах і департаментах»². Ст. 1 зазначеної Постанови закріплює, що префекти здійснюють свою діяльність у регіонах і департаментах.

На сьогодні слово «префект» має два значення: 1) функція: вищий представник держави на рівні департаменту або регіону; 2) ранг/спеціалізація, що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри. Перебування префекта на посаді не має обмеження строком повноважень, як правило, їх призначають на 2–3 роки³. У цілому компетенцію префектів можна розподілити на вектори: 1) загальне управління, зокрема щодо державних установ на місцях; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення.

Відповідно до ст. 10 названої Постанови префекти департаментів здійснюють адміністративний нагляд за актами органів місцевого самоврядування комун, їх об'єднань та департаментів, а префекти регіонів – за актами органів місцевого самоврядування регіонів. Префект не має повноважень відмінити чи змінювати акти органів місцевого самоврядування.

¹ Конституція Франції 1958 р. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

² Про повноваження префектів, організацію і діяльність державних служб у регіонах і департаментах : Постанова Президента Франції від 29.04.2004 № 2004-374. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249712&categorieLien=cid>.

³ Ганушак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.

Він має право оскаржити відповідний акт місцевого самоврядування до адміністративного суду, який має компетенцію скасовувати акти органів місцевого самоврядування. Підставою звернення до суду є невідповідність акта органу місцевого самоврядування чинному законодавству.

Нагляд за законністю актів органів місцевого самоврядування базується на кількох засадах:

1) передбачений тільки наступний контроль (a posteriori), а не попередній (a priori), який існував до 1982 р.;

2) контроль на відповідність закону поширюється на акти, які набрали чинності;

3) контроль здійснюється за участі судової гілки влади¹;

Крім того, префекти контролюють і бюджетні документи місцевого самоврядування. Зокрема, дотримання термінів прийняття первинного бюджету; дотримання збалансованості бюджету; реєстрацію обов'язкових видатків. Але у процесі перевірки зазначених положень префект звертається не до суду, а до Регіональної рахункової палати.

Із 1982 р. у Франції розпочався довгий шлях реформ, спрямованих на децентралізацію влади. Усі президенти Франції включали до своєї програми питання про територіальну реформу. Результатом цього було, зокрема, і зменшення компетенції префектів, а також заміна попереднього контролю на наступний, і фактичним важелем нагляду за місцевим самоврядуванням залишилося судове оскарження. Як бачимо, Франція також є прикладом тенденції до зменшення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Проте, як зазначають М. О. Петришина та О. О. Колодяжний, у цілому, незважаючи на значні досягнення Франції, прагнення децентралізації та надання якомога ширших повноважень територіальним колективам призвело і до виникнення негативних результатів (наприклад, значного роздроблення комун; суттєвого зменшення їх фінансової спроможності; зростання нерівності щодо розподілу ресурсів між комунами; нечіткості процесуально-процедурних питань організації і проведення місцевих виборів; нечіткості обмеження повноважень місцевих органів влади тощо)². Як наслідок, із 2014 р. вбачаються певні про-

¹ Ганушак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.

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

цеси рецентралізації управління якщо не на рівні центральної адміністрації, то на рівні регіонів і найбільших міжмуніципальних об'єднань¹. У цілому вони не направлені на збільшення контрольних повноважень префекта, при цьому орієнтуються на посилення регіональних урядових підрозділів і розширення компетенції регіональної влади, зокрема у сфері економічного розвитку, туризму і бізнесу.

Утім залишаються країни, у яких інститут державного представника на місцях не зазнав великих змін, і відповідно у цих країнах запроваджено класичну континентальну муніципальну систему з державними агентами на рівні місцевого самоврядування, які здійснюють адміністративний нагляд за законністю прийнятих актів органами місцевого самоврядування. Проаналізуємо більш детально аспекти адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування в цих європейських країнах.

Так, у *Данії* право муніципалітетів самостійно вести місцеві справи під контролем держави встановлено в ст. 82 Конституції Королівства. Разом із тим ця конституційна норма є бланкетною. Глави VI та VII Закону «Про місцеве самоврядування» визначають принципи здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Так, державний контроль за діями регіональних і місцевих рад реалізується на двох рівнях. По-перше, міністра економіки і внутрішніх справ наділено правом скасувати або змінити санкції, які накладені його регіональними представниками – державними адміністраціями в п'яти регіонах. По-друге, державні адміністрації здійснюють нагляд за дотриманням законодавства в рішеннях муніципальних і регіональних рад або рішеннях, прийнятих від імені рад, наприклад, комітетами, мерами, муніципальними службовцями тощо. Причому компетенція державних адміністрацій не розповсюджується на положення трудового законодавства, доцільність і розумність дій місцевих органів влади, а також адміністративний нагляд не поширюється на питання забезпечення принципів належного (доброго) врядування в роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Як правило, у процесі розгляду кожної справи державні адміністрації надають відповідним радам правові висновки щодо порушень зако-

¹ Маринів А. В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 228 с.

нодавства, проводять з ними консультації та інформують представницькі органи про їх обов'язки відповідно до чинного законодавства. Якщо рада не реагує на правові висновки, державна адміністрація має право скасувати або призупинити рішення ради або її представників, накласти штрафи або подати позов до суду щодо відшкодування збитків. Однак на практиці ці санкції застосовуються дуже рідко.

Крім того, згідно із Законом «Про місцеві та регіональні аудиторські органи влади» позики муніципалітетам потребують попереднього затвердження державою, а аудитори повинні перевірити звітність усіх місцевих та регіональних рад. Функцію аудиторів виконує Служба аудиту місцевих органів влади – міжмуніципальний орган, що діє при асоціації місцевих органів влади.

Наразі лише обговорюється питання щодо трансформації органів адміністративного контролю. Зокрема, пропонується об'єднати державні адміністрації п'яти регіонів в єдине агентство, а також позбавити міністра економіки і внутрішніх справ права контролювати рішення державних адміністрацій. Планується, що таку функцію будуть здійснювати адміністративні суди¹.

Досить різноманітна система адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в землях ФРН. Згідно зі ст. 28 Основного закону **ФРН** громади в рамках закону і під свою відповідальність мають право регулювати усі справи місцевого співтовариства. Союзи громад також користуються правом самоврядування в межах своїх повноважень і відповідно до закону. Гарантія самоврядування також включає основи власної фінансової відповідальності. Слід відмітити, що в німецькій доктрині конституційне формулювання «в рамках закону» тлумачиться як можливість регламентації актами Федерації, земель і установ ЄС зони відповідальності муніципалітетів, при цьому не порушуючи базовий принцип – право громад на самоврядування. Зважаючи на це, місцеве самоврядування посідає особливе місце в посередньому державному управлінні на місцях і поряд з федеральною і земельною адміністрацією розглядається як «третьій стовп». Як на федеральному,

¹ About municipalities and regions. URL: <https://english.sim.dk/responsibilities-of-the-ministry/governance-of-municipalities-and-regions/about-municipalities-and-regions/> ; Local and regional democracy in Denmark. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-denmark-recommendation-julia-costa-por/168071ab7f>.

так і на земельному рівнях існує поділ на законодавчу і виконавчу гілки влади. У цій державній структурі управління муніципалітети представляють інтереси громадськості та є частиною виконавчої влади земель. Це зумовлює відповідальність земель за адміністративний нагляд, регламентацію землями права на самоврядування і прийняття для громад муніципальних кодексів – «місцевих конституцій» та інших актів¹.

Щодо суб'єктів, які здійснюють адміністративний нагляд, то на їх статус впливає адміністративно-територіальний устрій землі. Так, окремі землі поділено на адміністративні округи, які є адміністративно-територіальними одиницями без статусу юридичної особи (Баден-Вюртемберг, Баварія, Гессен, Північний Рейн – Вестфалія). Земельний уряд призначає уповноваженого адміністративного округу. Якщо в землі адміністративні округи не передбачено, у такому випадку на рівні районів функціонує державне агентство – районна адміністрація, яка відповідає за адміністративний нагляд і призначається земельним урядом (Бранденбург, Мекленбург – Передня Померанія, Тюрингія, Шлезвіг-Гольштейн та ін.). У таких землях Міністерство внутрішніх справ здійснює адміністративний нагляд за муніципалітетами, які не входять до району. Крім того, в усіх землях Міністерство внутрішніх справ є вищою апеляційною інстанцією щодо рішень, прийнятих нижчими наглядовими органами.

Предмет адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням залежить від того, яка група повноважень підлягає перевірці. Так, у сфері власних повноважень муніципалітетів державні інституції контролюють виключно законність дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування і наділені правом оскаржити такі дії в суді. Навпаки, у сфері державних функцій, які делеговані муніципалітетам федерацією або землями, контролю підлягає не лише законність дій, а й їх доцільність. Ураховуючи природу делегованих повноважень, представники держави компетентні скасувати або внести зміни в муніципальні рішення. Щодо третього типу, так званих «обов'язкових повноважень», земля видає директиви з точним викладенням алгоритму прийняття рішень місцевими органами влади².

¹ Was ist Verwaltung? URL: <https://www.bpb.de/izpb/257317/was-ist-verwaltung>.

² Supervision and auditing of local authorities' action. *Local and regional authorities in Europe*. No. 66. URL: [https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(98\)12.pdf](https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(98)12.pdf).

Найпоширенішим видом адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням є метод профілактичного контролю – «а ргіогі», тобто попереднє затвердження рішень муніципалітету до набуття ними чинності. За нашою думкою, популярність цього типу контролю зумовлена роллю наглядових органів. Як правило, у муніципальних кодексах встановлено, що наглядові органи повинні всебічно консультувати, сприяти та захищати муніципалітети у виконанні їх завдань, посилювати муніципальну владу й особисту відповідальність представників громади. Що до контролю «а posteriori» (подальшого – після набуття рішенням чинності), то цей вид здійснюється за рекомендацією ревізійної установи або в разі судового спору за ініціативою громадянина. Наглядовий орган уповноважений отримувати інформацію про всі справи громади, відвідувати та перевіряти комунальні установи. Основним актом реагування проти муніципальних рішень щодо реалізації власних повноважень є заперечення із проханням про перегляд (скасування чи внесення змін). Це внутрішня адміністративна процедура, яка застосовується для розслідування, перш ніж наглядовий орган звернеться до суду. Крім того, якщо делеговані завдання не виконано або «обов'язкові повноваження» не реалізовано, наглядовий орган може вимагати від муніципалітету вжити необхідних заходів. Якщо муніципалітет не виконує розпорядження, то протягом встановленого розумного строку, представник держави може приймати необхідні рішення від імені муніципалітету. Як максимальний захід земельний уряд може розпустити місцеву раду та призначити нові вибори¹.

У **Польщі** систему територіальної організації влади побудовано на принципах децентралізації повноважень і гарантування участі місцевого самоврядування у здійсненні публічної влади (статті 15–16 Конституції Польщі²), при цьому «суттєву частку публічних завдань, що йому належить, самоврядування виконує від власного імені і під власну відповідальність». Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, які не закріплені Конституцією або законами за органами державної влади.

¹ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796) BayRS 2020-1-1-1. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO>.

² The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

Адміністративно-територіальний устрій країни має триланкову структуру і поділяється на гміни, повіти і воєводства. Місцеве самоврядування функціонує на всіх трьох ланках, однак на рівні воєводства ще присутні й державні представництва у вигляді воєводи і воєводської адміністрації.

Правовою основою статусу воєводи є Конституція Польщі і Закон «Про воєводу і адміністрацію у воєводстві». Так, відповідно до ч. 2 ст. 171 Конституції Польщі¹ органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є голова Ради міністрів і воєводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати. Воєвода призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації (ст. 6 Закону «Про воєводу і адміністрацію у воєводстві»²).

Кандидатом на посаду воєводи може бути особа, яка має польське громадянство, професійний ступінь магістра, трирічний досвід у сфері публічного управління, не має вироку суду за умисні злочини або злочини в бюджетній сфері, користується громадянськими правами і має чисту репутацію.

За своїм функціональним статусом воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органом урядової адміністрації у воєводстві, до повноважень якого належать усі питання, не віднесені законодавством до компетенції інших органів, органом нагляду за законністю діяльності органів територіального самоврядування, представником державної казни.

Повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні і делеговані, реалізація власних компетенцій підлягає нагляду з боку воєводи тільки на підставі критеріїв дотримання закону і при застосуванні форм нагляду, визначених законом.

Засоби нагляду, передбачені законом про самоврядування, можна поділити так:

– засоби, спрямовані проти визнання недійсного акта ради гміни чи повіту;

¹ The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

² Закон «Про воєводу і адміністрацію у воєводстві». URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090310206/U/D20090206Lj.pdf>.

– засоби щодо можливості розпуску органу чи призупинення його діяльності.

Стосовно делегованих справ нагляд здійснюється ще й за ознаками доцільності, добросовісності й господарності.

У ст. 30 Закону «Про воєводу і адміністрацію у воєводстві» передбачено форми контролю, які може здійснювати воєвода:

– комплексний, який охоплює всю діяльність контролюваного об'єкта;

– з проблемних питань;

– перевіряючий, що стосується перевірки способу використання зауважень і виконання висновків попередніх перевірок;

– одноразовий;

– координований, який охоплює ці самі питання в декількох контрольованих об'єктах¹.

Такий контроль здійснюється воєводою відповідно до річних планів, які розробляються відділом контролю адміністрації воєводства і затверджується воєводою.

Процедуру організації нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплено в розділі 10 Закону «Про самоврядування в гміні»², розділі 8 Закону «Про самоврядування в повіті»³ і розділі 7 Закону «Про самоврядування воєводства»⁴. Відповідно до вказаних законів вїт або бургомїстр гміни, староста повіту, маршалок воєводства протягом 7 днів мають подати воєводі рішення відповідної ради або сейміку. Рішення, яке суперечить закону, може бути визнано недійсним. Недійсність рішення визначає наглядовий орган (воєвода). Орган територіального самоврядування, рішення якого було визнано недійсним, може протягом 30 днів оскаржити це в адміністративному суді.

Наступною постсоціалістичною країною, у якій також застосовуються механізми адміністративного нагляду за місцевим самоврядуванням, є *Угорщина*.

¹ Закон «Про воєводу і адміністрацію у воєводстві». URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090310206/U/D20090206Lj.pdf>.

² Закон «Про самоврядування в гміні» URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>.

³ Закон «Про самоврядування в повіті». <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578>.

⁴ Закон «Про самоврядування воєводства». URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>.

Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р.¹ привів до важливих змін у територіальній організації країни, відповідно до яких Угорщина поділяється на 19 округів – медьє (угор. – *megye*) і 3 175 громад (угор. – *települések*). Рівень місцевих громад складається з 2 863 муніципалітетів – кьозшегів (угор. – *község*), 265 міст, 23 міст з правами округу. Після 2013 р. було запроваджено нову адміністративну структуру районів (угор. – *járás*). В Угорщині існує 175 районів в округах та 23 – у столиці. Саме в цих новостворених районах і функціонують державні адміністрації, які очолюються урядовими уповноваженими і призначаються Прем'єр-міністром. Відповідно до ч. 3 ст. 17 Основного закону Угорщини², Будапештське столичне й районні урядові управління є «урядовими органами державного управління на місцях, які володіють загальною компетенцією». Через ці управління уряд забезпечує «нагляд за законністю діяльності місцевого самоврядування» (ч. 4 ст. 34)³.

Основний закон Угорщини у ст. 32 достатньо чітко визначає механізм контролю за законністю діяльності місцевого самоврядування. Зазначається, що постанови місцевого самоврядування щодо регулювання місцевих суспільних відносин, не врегульованих законом, а також на підставі наданих законом повноважень, не можуть суперечити законодавству. Для забезпечення цього місцеве самоврядування після прийняття постанови та її обнародування невідкладно надсилає їх до Будапештського і районного урядових управлінь. Якщо вказані державні органи встановлять, що постанова місцевого самоврядування повністю або частково суперечить законодавству, вони вправі звернутися до суду із заявою щодо її перегляду. Крім того, урядові управління можуть виступати з ініціативою щодо встановлення судом факту невиконання органом місцевого самоврядування законодавчого обов'язку, що передбачене законом. Якщо органом місцевого самоврядування в строки, передбачені рішенням суду, яким установлений цей факт, цей обов'язок не буде виконано, за ініціативою вказаних державних органів буде постановлено, щоб постанову місцевого самоврядування, необхідну для

¹ Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>.

² Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.

³ Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.

усунення упущення, від імені місцевого самоврядування видав керівники столичного і обласного урядових управлінь¹.

Наступною країною, в якій також присутній уповноважений представник від уряду, який, зокрема, здійснює нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування, є *Румунія*.

Відповідно до ст. 3 Конституції Румунії країна поділяється на 41 округ (жудець), 2 861 комуна, 217 міст і 103 муніципалітети². Відповідно до ст. 123 Конституції Румунії уряд призначає по одному префекту в кожен округ і в Бухарест. Префект є представником уряду на місцевому рівні, державним службовцем, який керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. Задля виконання префектом своїх повноважень у його підпорядкуванні створюються префектури.

Не передбачено жодних ієрархічних відносин між префектами і органами місцевого самоврядування. Утім префект може оскаржити до адміністративного суду акт повітової ради, місцевої ради або мера, якщо вважає його незаконним. Дія оскаржуваного акта призупиняється до вирішення питання.

Крім того, статус префекта в Румунії регулюється розділом IV Адміністративного кодексу Румунії³. Відповідно до ст. 253 вказаного кодексу префект забезпечує контроль за виконанням Конституції і законів децентралізованими державними службами і органами місцевого самоврядування. Крім того, префект перевіряє законність актів, прийнятих окружними і місцевим радами, а також актів, які приймаються мерами. Наслідком такої перевірки може бути оскарження префектом до суду рішення органів місцевого самоврядування.

Достатньо докладно врегульовано статус Обласного управителя – органу, який здійснює адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням у Болгарії. Правовою основою його діяльності є Конституція Республіки Болгарія, Закон «Про місцеве самоврядування і місцеву ад-

¹ Бариська Я. О., Попович Т. П. Децентралізація публічної влади (довід Польщі та Угорщини). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 45, т. 1. С. 69–73.

² Конституція Румунії. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=3#t3c5s2sba123.

³ Адміністративний кодекс Румунії від 03.07.2019. URL: <https://lege5.ro/Gratuit/gm2denrygm3q/codul-administrativ-din-03072019>.

міністрацію», Закон «Про адміністрацію». Відповідно до ст. 142 Конституції область є адміністративно-територіальною одиницею для проведення регіональної політики, здійснення державного управління на місцях і забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами. Управління в області здійснюється обласним управителем, якому допомагає обласна адміністрація. Обласний управитель призначається Радою міністрів¹. Основні напрями діяльності обласного управителя встановлено в ст. 143 Конституції та ст. 29 Закону «Про адміністрацію», а саме: забезпечення проведення державної політики; здійснення державного управління в області; забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами при здійсненні регіональної політики; захист національних інтересів, законності та громадського порядку; здійснення адміністративного контролю.

З метою реалізації вказаних функцій обласний управитель: проводить державну політику в області, координує роботу органів виконавчої влади та їх адміністрацій на території області та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування; забезпечує відповідність між національними та місцевими інтересами; організовує розроблення та реалізацію стратегій та програм; здійснює взаємодію з органами місцевого самоврядування та місцевої адміністрації; є відповідальним за охорону та захист державної власності на території області; здійснює зв'язок з територіальними підрозділами центрального управління виконавчої влади на території області та контроль за виконанням актів і діями керівників цих підрозділів; організовує діяльність щодо захисту населення, культурних та матеріальних цінностей, докiлля у разі стихійних лих та керує нею; забезпечує дотримання законності на території району та здійснює адміністративний контроль за виконанням адміністративних актів; здійснює контроль за законністю актів та дій органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації тощо. Правовою формою роботи обласного управителя є укази.

Адміністративний нагляд обласний управитель реалізує у формі оскарження незаконних рішень муніципальних рад в адміністративному суді. Обласний управитель може повернути акт муніципальної ради на нове обговорення, але муніципальна рада шляхом повторного прийнят-

¹ Конституція Болгарии. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/bulgaria.pdf>.

тя акта абсолютною більшістю голосів місцевих депутатів може подолати вето обласного управителя. Обласний управитель може скасувати незаконні рішення мерів муніципалітетів протягом 14 днів після їх отримання. У такому випадку укази обласного управителя можуть бути оскаржені в адміністративному суді¹.

Отже, проведене дослідження адміністративного контролю за місцевим самоврядуванням в країнах Європи надає можливості сформулювати наступні висновки.

Адміністративний нагляд є одним із видів правового контролю за органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Залежно від рівня централізованості такого нагляду можна виділити такі моделі адміністративного контролю: 1) децентралізований адміністративний нагляд, суть якого полягає у здійсненні контрольних заходів відповідними міністерствами і відсутності на регіональному і місцевому рівнях державних представників; 2) помірковано централізований адміністративний нагляд, який реалізується спеціально створеним на центральному рівні єдиним наглядовим органом; 3) централізований адміністративний нагляд, який реалізується спеціально створеними наглядовими органами на регіональному рівні.

Наразі в європейських країнах, де традиційно існував значний централізований адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, спостерігають такі тенденції:

1) відбувається пошук механізмів, альтернативних адміністративному контролю;

2) іде поступовий процес обмеження впливу держави на місцеве самоврядування, зокрема запроваджується модель поміркованого адміністративного контролю, для якої характерно:

- ліквідація територіальних представництв виконавчої гілки влади;
- утворення єдиного наглядового органу на центральному рівні;
- скасування такого виду адміністративного нагляду, як контроль за доцільністю рішень місцевого самоврядування;
- трансформування ролі наглядових органів – з виконавчо-розпорядчої до координаційно-посередницької. При цьому у Франції

¹ Закон за администрацията. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134443520> ; Закон за местното самоуправление и местната администрация. URL: <http://www.bgregio.eu/media/Normativna%20baza/Normativna%20baza/ZMSMA.pdf>.

й Угорщині в останні сім–вісім років простежуються кроки до рецентралізації управління на регіональному і місцевому рівні. Такі кроки зумовлені наслідками економічної фінансової кризи і, відповідно, оптимізацією фінансових коштів, а також чималою роздрібленістю муніципалітетів.

У країнах Європи регіональні наглядові органи влади є територіальними відділеннями вищого органу виконавчої гілки влади – уряду. Враховуючи це, представники держави, які можуть мати різноманітні найменування – префект, обласний управитель, воєвода, уповноважені адміністративного округу тощо, – призначаються на посади і звільняються з них урядом. Незважаючи на значну варіативність їх повноважень, спільним завданням цих наглядових органів є забезпечення дотримання органами і посадовими особами місцевого самоврядування конституції, законів та інших нормативно-правових актів з метою гарантування прав і свобод людини та надання місцевому населенню якісних сервісних послуг.

Узагальнені відомості щодо статусу суб'єкта нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування наведено в табл. 9.

Таблиця 9

Інститут адміністративного нагляду за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Країна	Наглядний орган	Правова основа	Ким призначається	Наглядові повноваження щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування
1	2	3	4	5
Польща	Воєвода	Конституція Польщі (ст. 171), Закон «Про воєводу і адміністрацію у воєводстві»	Рада міністрів	Контролює законність, господарність і сумлінність діяльності органів місцевого самоврядування
Литва	Представник уряду	Конституція Литовської Республіки (ст. 123), Закон «Про адміністративний нагляд за муніципалітетами»	Уряд	Перевіряє на відповідність законам, постановам уряду та іншим правовим актам актів органів місцевого самоврядування

Продовження табл. 9

1	2	3	4	5
Румунія	Префект	Конституція Румунії (ст. 123), розділ IV Адміністративного кодексу Румунії	Уряд	Контролює виконання Конституції і законів децентралізованими державними службами і органами місцевого самоврядування
Данія	Міністр економіки і внутрішніх справ; державні адміністрації на рівні п'яти регіонів	Конституція Бельгії, Закон «Про місцеве самоврядування»	Уряд	Міністр економіки і внутрішніх справ наділений правом скасувати або змінити санкції, які накладені його регіональними представниками – державними адміністраціями у п'яти регіонах. Державні адміністрації здійснюють нагляд за дотриманням законодавства в рішеннях муніципальних і регіональних рад або рішеннях, прийнятих від імені рад (комітетами, мерами, муніципальними службовцями тощо). Компетенція державних адміністрацій не розповсюджується на положення трудового законодавства, доцільність і розумність дій місцевих органів влади і на питання забезпечення принципів належного (доброго) врядування

Продовження табл. 9

1	2	3	4	5
ФРН	Міністерство внутрішніх справ; уповноважені адміністративного округу; районні адміністрації	Основний закон ФРН (ст. 28), конституції земель, земельні муніципальні кодекси	Земельні уряди	Міністерство внутрішніх справ є вищою апеляційною інстанцією щодо рішень, прийнятих нижчими наглядовими органами, а також здійснює адміністративний нагляд за муніципалітетами, які не входять до районів. Уповноважені адміністративного округу, районні адміністрації: 1. У сфері власних повноважень муніципалітетів наглядові органи контролюють виключно законність дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування і наділені правом оскаржити такі дії в суді. 2. У сфері державних функцій, які делеговані муніципалітетам федерацією або землями, контролю підлягає не лише законність дій, а й доцільність їх. Наглядові органи компетентні скасувати або внести зміни в муніципальні рішення. 3. Щодо «обов'язкових повноважень» органів і посадових осіб місцевого самоврядування земля видає директиви з точним викладенням алгоритму прийняття рішень місцевими органами влади

Закінчення табл. 9

1	2	3	4	5
Італія	Територіальні управління уряду на рівні провінцій, які очолюються префектами	Галузеве законодавство законодавчих актів щодо територіальних управлінь уряду, статусу органів місцевого самоврядування, громадської безпеки тощо	Уряд	Перевіряють на відповідність до законів, постанов уряду й інших правових актів рішень органів місцевого самоврядування
Болгарія	Обласний управитель	Конституція Республіки Болгарія, Закон «Про місцеве самоврядування і місцеву адміністрацію», Закон «Про адміністрацію»	Рада міністрів	Забезпечує дотримання законності на території району та здійснює адміністративний контроль за виконанням адміністративних актів; здійснює контроль за законністю актів та дій органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації
Франція	Префект	Конституція Франції, Постанова Президента Франції № 2004-374 від 29 квітня 2004 р. «Про повноваження префектів, організацію і діяльність державних служб у регіонах і департаментах»	Президент	Префекти департаментів здійснюють адміністративний нагляд за актами органів місцевого самоврядування комун, їх об'єднань та департаментів, а префекти регіонів – за актами органів місцевого самоврядування регіонів

ГЛАВА II

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Основні напрями модернізації адміністративно-територіального устрою в Україні

Одним із центральних, системоутворювальних елементів держави, що виступає об'єктом сучасних системних перетворень, є адміністративно-територіальний устрій. Проблематика його визнається одним із тих основних чинників, що спрямовують розвиток державності. Майбутнє держави, її спроможність до економічного, соціального, культурного зростання залежать від того, наскільки ефективно будуть розв'язані проблеми територіальної структури публічно-владного управління. Безумовно, не всі проблеми в цій сфері мали і мають конституційно-правовий характер, але можна стверджувати, що конституційно-правова проблематика адміністративно-територіального устрою зокрема і територіального устрою в цілому завжди посідала особливе місце в політико-правовому розвитку країни, характеризувалася особливою гостротою, а з часом її наукова та практична значущість лише зростає.

У сучасній державно-правовій практиці реалізації реформи децентралізації влади зміни в адміністративно-територіальному устрої помилково пов'язують із добровільним об'єднанням територіальних громад. Громади не є адміністративно-територіальними одиницями в розумінні чинної Конституції України. Більше того, виступаючи елементами системи місцевого самоврядування за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», вони не мають необхідної конституційної основи свого формування. Вирішуючи питання реорганізації муніципального управління без зміни територіальної основи, добровільні об'єднання територіальних громад не приводять до змін статусу адміністративно-територіальних одиниць.

З огляду на те, що на сьогодні відсутні необхідна конституційна основа і законодавчі механізми вирішення питань адміністративно-територіального устрою, держава вимушена використовувати інші, «опосередкувальні» правові механізми, передбачені земельним та муніципальним

законодавством. Неврегульованість матеріально-правових та процедурно-процесуальних аспектів реорганізації населених пунктів шляхом їх об'єднання змушує використовувати такий механізм, як зміна меж населених пунктів шляхом передачі земель у відання іншої місцевої ради. А відсутність конституціоналізації базової, укрупненої адміністративно-територіальної одиниці (грумада) призводить до намагання підміни її добровільним об'єднанням територіальних громад. Але застосування будь-якого з названих механізмів не забезпечує досягнення поставленої мети оновлення адміністративно-територіального устрою, має опосередкований та половинчастий характер.

Це свідчить про те, що реалізувати адміністративно-територіальну реформу без внесення відповідних змін до Конституції України неможливо. У зв'язку з цим постають питання про межі, концептуальні засади та предмет оновленого конституційно-правового регулювання інституту адміністративно-територіального устрою.

З огляду на те, що адміністративно-територіальний устрій визначає територіальну організацію публічної влади в сукупності її системно-структурних та функціональних складових, закладає передумови соціально-економічного і культурного розвитку територій, механізму надання адміністративних послуг, забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, європейська правова доктрина традиційно визнає за ним ту суспільно-політичну значущість, яка зумовлює визнання адміністративно-територіального устрою обов'язковим об'єктом конституційно-правового регулювання. Як свідчить аналіз конституційних текстів зарубіжних держав, адміністративно-територіальний устрій характеризується істотною специфікою нормативно-правового опосередкування. Закріплення його з техніко-юридичної точки зору здійснюється за допомогою різних юридичних форм та з різним ступенем деталізації.

Наприклад, конституційно-правові норми, присвячені регулюванню відносин адміністративно-територіального устрою, можуть:

а) виокремлюватися у спеціальний розділ основного закону (конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. (частина 1 «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»), Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. (глава V «Регіони, провінції, комуни»), Королівства Іспанія від 27 грудня 1978 р. (розділ 8 «Про територіальний устрій держави»);

б) включатися до розділу конституції, присвяченого загальним положенням: конституції Швеції (Форма правління. Прийнята 27 лютого 1974 р. (глава 1 «Основи державного ладу»), Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 р. (частина I «Загальні положення»); Угорщини від 25 квітня 2011 р.);

в) міститися в розділі основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (конституції Польщі від 17.10.1992 р. (глава 5 «Місцеве самоврядування»), Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. (розділ XII «Про територіальні колективи»), Хорватії від 22 грудня 1990 р. (VI «Організація місцевого самоврядування та управління»), Словаччини від 1 вересня 1992 р. (частина 4 «Органи місцевого самоврядування»); Чехії (розділ 7 «Місцеве самоврядування»), Естонії від 28 червня 1992 р. (глава 14 «Місцеве самоврядування»), Болгарії від 12.07.1991 р. (глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»), Македонії від 17 листопада 1991 р. («V. Місцеве самоврядування»); Молдови від 29 червня 1994 р. (глава VIII «Публічне управління»). Конституції Словенії та Литви містять відповідні норми як у розділах щодо загальних положень, так і організації місцевого самоврядування (Конституція Словенії від 23 грудня 1991 р. (частина 1 «Вступ» та частина V «Самоврядування»); Конституція Литви від 25 жовтня 1992 р. (глава 1 «Литовська держава» та глава X «Місцеве самоврядування та управління»).

Як відомо, регулюванню відносин територіального устрою України присвячено Розділ IX Конституції України 1996 р. Будучи найменшим за обсягом розділом Основного Закону, він породжує питання достатності конституційно-правового регулювання, яке в науці конституційного права має дискусійний характер. Безумовно, конституційні приписи не можуть і не повинні детально регламентувати всі матеріально-правові та процесуально-правові відносини у сфері адміністративно-територіального устрою, але вони мають закладати конституційну основу правової політики, законодавчого та підзаконного регулювання, державно-правової практики у відповідній сфері. На сьогоднішній день потенціал чинної Конституції України не спрацював повною мірою – так і не було прийнято, у супереччя прямиї вказівці конституційних норм, закони про територіальний устрій України, про статус міста Севастополь, а вирішення питань у цій сфері здійснюється на підставі застарілого Положення, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X.

Поряд із цим і самі чинні конституційні норми містять недоліки концептуального, термінологічного та системно-структурного характеру.

Так, по-перше, встановлені у конституційному тексті принципи територіального устрою України, закладаючи підвалини територіальної організації державної влади, найменшою мірою спрямовані на гарантування територіальних основ місцевого самоврядування, що відповідали б стандартам, визначеним Європейською хартією місцевого самоврядування. Унаслідок цього запроваджена ще за радянських часів система адміністративно-територіального устрою держави, що була зорієнтована на принципи демократичного централізму, адміністративно-командного управління та плановості економіки, у сучасних умовах проявляє нездатність створити необхідні умови для реалізації принципів оптимальної децентралізації, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, а також забезпечення регіонального розвитку та сталого розвитку населених пунктів.

По-друге, спостерігається термінологічна нечіткість понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». У результаті спрощується поняття територіального устрою та необґрунтовано підмінюються поняття «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». Доктринальна, на перший погляд, проблема має вкрай актуальний практичний аспект щодо визначення територіальної юрисдикції органів публічної влади.

По-третє, конституційно закріплена система адміністративно-територіального устрою має неоднорідний характер. Нечіткість конституційного визначення адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, ототожнення її з населеним пунктом призводять до обмеження території юрисдикції територіальних громад межами населених пунктів, а також наявності територій, які перебувають поза юрисдикцією суб'єктів місцевого самоврядування.

Кількість адміністративно-територіальних одиниць у державі відбивають дані Геопорталу адміністративно-територіального устрою України (станом на 20 серпня 2020 р.) (див. нижче табл. зображення)¹.

¹ Геопортал «Адміністративно-територіального устрою України». *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/administratyvno/geoportala-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-ukrayini/>.

Автономна Республіка Крим	1
Області	24
Міста зі спеціальним статусом	2
Міські ради міст обласного значення	143
Райони	490
Міські ради міст районного значення	154
Селищні ради	467
Сільські ради	6304
Проектні громади	1473
Об'єднані громади	982
Міста	460
Селища міського типу	882
Селища	1169
Села	27 199

У практичному аспекті система адміністративно-територіального устрою України є низько впорядкованою, громіздкою та значно застарілою. Вона характеризується наявністю істотних структурних вад: складністю системно-структурної організації, існуванням одиниць, не передбачених Конституцією України, так званих «територіальних колізій», що пов'язані з розміщенням у межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших та анклавів. Це унеможлиблює чітке розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, що функціонують у різних адміністративно-територіальних одиницях, призводить до дублювання їх повноважень, ускладнює земельні та бюджетно-фінансові відносини, розмежування об'єктів комунальної власності, призводить до неточного (а в деяких випадках і відсутності) визначення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць. За таких умов ускладнюється реалізація європейських стандартів щодо повсюдності місцевого самоврядування, повноти та виключності його повноважень.

Нечіткість порядку утворення та застарілість критеріїв правового статусу адміністративно-територіальних одиниць породжує значні кількісні та якісні диспропорції в межах видів адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної їх класифікації та невідповідність до європейської уніфікованої статистичної номенклатури територіальних одиниць (NUTS). На сьогодні нормативні критерії статусу адміністра-

тивно-територіальних одиниць не відповідають вимогам територіальних соціально-економічних систем, систем розселення, обслуговування, соціально-економічного районування та регіоналізації. Аналіз демографічних показників за часи незалежності України вказує на поглиблення процесів нерівномірного розвитку, масової урбанізації територій в умовах скорочення загальної чисельності населення.

По-четверте, конституційно вживане поняття «регіон» не співвіднесено з системою адміністративно-територіального устрою, що створює проблеми для визначення територіальної основи організації та діяльності органів публічної влади регіонального рівня. Крім того, проблемною залишається реалізація гарантованого Конституцією України принципу територіального устрою України щодо збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів, які мають здійснюватися з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Основними проблемами регіонального розвитку є зростання регіональних диспропорцій; незадовільний стан соціально-виробничої інфраструктури; недостатній рівень інвестиційної привабливості та інноваційної активності регіонів; різка диференційованість рівня життя населення; незадовільний стан основних фондів житлово-комунального господарства тощо.

По-п'яте, Конституція України яка містить вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу України, не визначаючи їх правовий статус, фактично консервує чинну систему регіонального поділу в повноті наявних у ній системно-функціональних проблем.

Означені недоліки ставлять завдання удосконалення конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою. Воно має ґрунтуватися на положеннях сучасного конституціоналізму, Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актів і здійснюватися на засадах єдності та цілісності державної території, законності та верховенства права, децентралізації, узгодження загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, самодостатності територіальних громад.

Конституційно-правове забезпечення удосконалення адміністративно-територіального устрою, сталого територіального розвитку, наближення територіальної організації публічної влади до європейських стандартів вимагає:

- оновлення конституційно-правових засад територіального устрою з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актів, вітчизняного досвіду державного та муніципального будівництва;
- раціоналізація конституційної системи адміністративно-територіального устрою;
- запровадження конституційно-правових гарантій повсюдності місцевого самоврядування;
- створення конституційно-правових умов формування дієздатних та самодостатніх територіальних громад;
- забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку.

На етапі модернізації територіальної організації публічної влади в Україні все більш очевидним стає той факт, що цілеспрямований та комплексний характер державотворчих перетворень не може бути забезпечений поза чіткою та всебічно обґрунтованою концептуальною основою. Без такої концептуальної визначеності держава ризикує залишитися у вихорі стихійних процесів політичної ситуативності, без необхідних смислових орієнтирів і ефективних правових форм регуляції¹.

Одним з результатів концептуалізації наукових знань щодо стратегії й тактики перетворень адміністративно-територіального устрою стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. Це перший за роки незалежності України документ, що закладає науково-методологічну основу цілеспрямованого, системного та комплексного реформування адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та організації державної влади на територіальному рівні. У цілому цей документ отримав схвальну оцінку та підтримку наукового середовища.

¹ Нересяня В. С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире. *Государство и право*. 2005. № 5. С. 39

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на основі аналізу наявних проблем та недоліків системи територіальної організації влади були визначені шляхи і способи їх вирішення (усунення) через поетапне проведення реформи як системи місцевого самоврядування, державного управління на територіальному рівні, так і адміністративно-територіального устрою. Уперше Україна проголосила як один із напрямів реформ імплементацію в національне законодавство найважливіших принципів місцевого самоврядування, проголошених Європейською хартією місцевого самоврядування, – повсюдність місцевого самоврядування, його правову, організаційну та матеріально-фінансову спроможність, субсидіарність, забезпечення доступності та належної якості публічних послуг. Це ті концептуальні ідеї, які визначають пріоритети і спрямованість реформи адміністративно-територіального устрою і мають знайти своє закріплення на конституційному рівні.

Так, вважаємо за необхідне розширення конституційно-правових засад адміністративно-територіального устрою України принципами, що мають гарантувати належну та відповідну європейським стандартам територіальну основу організації публічної влади – децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку всіх адміністративно-територіальних одиниць. Закріплення на конституційному рівні цих принципів із наступним запровадженням законодавчого механізму їх реалізації, по-перше, дозволяє зробити кроки щодо посилення матеріально-фінансової самостійності територіальних громад; по-друге, вимагає здійснення місцевого самоврядування на територіях, відмежованих одна від одної, що потребує реорганізації так званих адміністративно-територіальних анклавів та ексклавів; по-третє, гарантує здійснення місцевого самоврядування на всій території країни без будь-яких обмежень, на території не лише населених пунктів, але й на прилеглих до них територіях; по-четверте, дозволяє відповідно до європейських стандартів раціоналізувати розподіл компетенції між рівнями територіальної організації публічної влади, виключивши значну кількість потенційних публічно-владних конфліктів, та забезпечити усталеність і комплексність територіального розвитку.

Крім того, слід урахувати пропозицію Венеціанської комісії (п. 21 попереднього висновку № 803/2015 від 24 червня 2015 р. щодо запропо-

нованих конституційних змін про територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні) включити до ст. 132 принцип субсидіарності. Як відзначається у висновку, у законопроекті 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», попередньо схваленому Верховною Радою України 31 серпня 2015 р., принцип субсидіарності був передбачений тільки для органів місцевого самоврядування, що значно звужує його зміст і не відповідає доктринальному тлумаченню субсидіарності в європейській правовій практиці. Включення принципу субсидіарності до ст. 132 дає можливість підкреслити, що розмежування повноважень у всій системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою здійснюється за засадами субсидіарності.

Доцільно також до конституційно-правових засад адміністративно-територіального устрою України включити принцип доступності для жителів послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Це виступатиме вагомою конституційною гарантією для людей у процесі реформування адміністративно-територіального устрою України.

Оновлення конституційних засад адміністративно-територіального устрою нерозривно пов'язано зі зміною підходів до визначення системи такого устрою та характеру її елементів. Слід підтримати запровадження нової системи адміністративно-територіального поділу: громада, район, регіон. Така система не лише упорядкує коло та статус адміністративно-територіальних одиниць, але й сформує рівні адміністративно-територіального устрою, що вкрай необхідно з точки зору побудови територіальної організації влади та розмежування функцій і предметів відання «по поверхах» публічного управління.

Передусім система адміністративно-територіального устрою вимагає конституційного закріплення нової первинної адміністративно-територіальної одиниці, що, забезпечуючи територіальну основу організації та здійснення місцевого самоврядування на засадах його повсюдності, дозволить відмежувати категорії «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». Якщо базові адміністративно-територіальні одиниці, що існують, організовуються за такими критеріями, як типи економічної, соціально-культурної інфраструктури, виробництва, забу-

дови, чисельність населення, категорії зайнятості населення, характер та темпи демографічних процесів, адміністративне управління, то оновлена система вимагатиме врахування історичної соціально-економічної спільності поселень, оптимального розміщення продуктивних сил, наявності умов і можливостей для надання населенню соціально-культурних, побутових, адміністративних послуг, забезпечення належної їх якості та доступності, оптимізації системно-структурної організації муніципального управління.

Значна критика експертів, науковців та практиків місцевого самоврядування щодо законопроекту 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» була пов'язана з одночасним існуванням двох термінів – «територіальна громада», під яким розуміють мешканців поселення (поселень), і «громада» як первинна адміністративно-територіальна одиниця.

Але ще більш неприйнятним слід вважати полізмістовність терміна «громада» як адмінтеродиниці, спільноти жителів і юридичної особи, що не тільки породжує термінологічну плутанину, але і ставить питання щодо первинного суб'єкта місцевого самоврядування як форми публічної влади, суб'єкта права комунальної власності, носія функцій і повноважень та ін. Крім того, запропонована позиція визнання за громадою статусу юридичної особи не є властивою вітчизняній державно-правовій практиці. Цей статус використовується в окремих західноєвропейських державах, але передбачається здебільшого на рівні поточного законодавства (ФРН, Нідерланди, Грузія, Молдова, Бразилія та інші країни).

Закріплення статусу громади як юридичної особи у тексті Конституції не тільки не підсилює гарантії місцевого самоврядування, а, скоріше, створюватиме додаткові перепони в його здійсненні, оскільки породжуватиме проблеми:

- організаційно-правової форми цієї юридичної особи, аналогів якої у вітчизняному законодавстві немає;
- порядку формування громади як юридичної особи публічного права, що вимагатиме наявності відповідного розпорядчого акта органу державної влади або органу місцевого самоврядування. А це суперечить сутності громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування;

– членства у даній юридичній особі, наслідки його набуття, а також вибуття зі складу громади;

– статусу комунальної форми власності, що передбачений у тому числі й Розділом I Конституції України, а саме ст. 13. На сьогоднішній день чинним законодавством України повністю вирішені питання щодо власника об'єктів комунальної власності, підстав та порядку реєстрації права власності на об'єкти комунального майна;

– здійснення представництва даної юридичної особи, яке може конкурувати з представницькою діяльністю місцевих рад, що породжуватиме серйозні внутрішні конфлікти в громадах. На сьогодні і за відсутності статусу юридичної особи територіальним громадам надано право захищати свої інтереси в судовому порядку. При цьому законодавством визначені питання представництва територіальних громад у судових органах, а також в органах державної влади, правоохоронних та інших органах, у взаємодії з суб'єктами господарювання;

– надання статусу юридичних осіб й іншим публічним спільнотам – народу України, регіональній та субрегіональній спільнотам жителів.

Крім того, слід враховувати, що статuti територіальних громад не відіграють тієї установчої ролі, яку виконує статут при створенні юридичної особи. Наявність цього акта дозволяє врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, забезпечити необхідний організаційно-правовий механізм реалізації окремих форм локальної демократії (місцевих ініціатив, загальних зборів, громадських слухань), але не ставить питання легітимності існування та функціонування територіальних громад.

Тому закріплення положення щодо статусу громад (адміністративно-територіальних одиниць та територіальних спільнот) як юридичних осіб є не тільки недоцільним, а й може перетворитися на суто декларативну норму або ж викликати істотні конфлікти та складнощі реалізації за відсутності будь-яких переваг.

Тому вважаємо оптимальним конституційно закріпити як адміністративно-територіальну одиницю базового рівня громаду. При цьому доцільно конкретизувати, що є громадою – одне або декілька поселень (сіл, селищ, міст) з вказівкою на прилеглі до поселень території, оскільки це потрібно для забезпечення реалізації принципу повсюдності та спроможності місцевого самоврядування.

При цьому недоцільним вважаємо закріплення системи або окремих видів громад. Так, на сьогоднішній день розглядається питання конституювання агломерації як виду адміністративно-територіальної одиниці. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про декілька моделей правового статусу міських агломерацій:

1) агломерація визначається як самостійний елемент адміністративно-територіального устрою з власною системно-структурною організацією муніципальної влади. При цьому суб'єкти місцевого самоврядування тих територіальних одиниць, що утворили агломерацію, втрачають самостійний статус;

2) вона може створюватися як додатковий рівень адміністративно-територіального устрою. Сформованим на цьому рівні муніципальним органам влади відповідні функції та повноваження надаються законодавчим або договірним способом;

3) агломерація може набувати статусу субрегіональної адміністративно-територіальної одиниці з передачею відповідних муніципальних функцій та повноважень;

4) вона може визнаватися договірною формою співробітництва муніципалітетів із можливістю формування спеціалізованих округів і запровадження інституційних форм співробітництва.

Невластивість строкових договірних адміністративно-територіальних одиниць вітчизняному адміністративно-територіальному устрою не дозволяє віднести до його елементів агломерації. У сучасних умовах формування добровільних об'єднань територіальних громад і запровадження в майбутньому такої адмінтеродиниці, як громада, останні фактично «поглинатимуть» формування агломерацій як адміністративно-територіальних одиниць.

Поряд із цим наявність стійких економічних, соціальних, культурно-побутових, демографічних, трудових, господарських, рекреаційних та інших зв'язків між системоутворюючим містом та прилеглими до нього іншими населеними пунктами характеризує агломерацію як форму співробітництва територіальних громад. І такий підхід є найбільш поширеним у європейських країнах. З огляду на те, що агломерації є однією з форм співробітництва територіальних громад, закріплення їх на конституційному рівні вбачається надмірною деталізацією правового регулювання, а тому має бути віднесене на законодавчий рівень регламентації.

На сьогодні не викликає сумнівів потреба збереження районного рівня адміністративно-територіального устрою. Це є важливим для забезпечення відповідності адміністративно-територіальних одиниць європейським стандартам, зокрема Номенклатурі територіальних одиниць для статистики (NUTS), з точки зору збору та обробки статистичних даних, розподілу структурних фондів ЄС. Крім того, цілісність системно-структурної організації влади на територіальному рівні вимагає збереження основи функціонування контрольно-наглядових органів державної влади, системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади, органів охорони правопорядку, судової влади тощо.

Разом із цим дискусійним є питання назви відповідної адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального рівня – «район», «повіт», «округ» та ін. На наш погляд, якщо назва «повіт» має архаїчний характер, то використання терміна «округ» для позначення адміністративно-територіальної одиниці є не досить вдалим, оскільки призведе до змішування адмінтеродиниці та функціонального округу (медичні, освітні, госпітальні, пожежної охорони, виборчі та ін.), які мають різні межі, порядки формування та статуси. Тому вважаємо доцільним збереження назви «район» для другого (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою, а для позначення складових устрою міст можливо використати термін «міський округ».

На конституційному рівні також важливо закріпити, що район становлять декілька громад. Це дозволить виключити ситуацію, за якої до складу району входить лише одна громада, та одночасно підкреслюватиме, що не може бути територій поза межами громад, як одну з гарантій реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Оновлення системи адміністративно-територіального устрою передбачає і конституювання регіону як самостійного рівня адміністративно-територіального устрою з чітким визначенням тих одиниць, які відносяться до цього рівня. Це відповідає тенденціям регіонального розвитку в сучасній Європі, де відбувається нова хвиля регіоналізму, пов'язана зі зміцненням правового статусу регіонів, перерозподілом функціонально-компетенційної сфери в напрямі збільшення владних правоможливостей регіонального рівня влади. У західноєвропейських країнах створення регіонального рівня територіальної організації стимульовано також і втручанням наднаціональних органів ЄС, адже багато європейських

програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, що відповідають певним географічним характеристикам. Запровадження даного рівня адміністративно-територіального устрою відповідатиме принципам Декларації з регіоналізму в Європі, ухваленої Асамблеєю регіонів Європи 4 грудня 1996 р.

При цьому, звертаючися до досвіду європейських держав, маємо відзначити, що поіменний перелік адміністративно-територіальних одиниць, як правило, на конституційному рівні не визначається, оскільки це консервує таку систему та ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць. Виняток становлять конституції окремих держав, що закріплюють окремі адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, які утворюють так званий «каркас» адміністративно-територіального устрою (конституції Французької Республіки, Італійської Республіки, Бельгії, Австрійської Республіки (Федеративний конституційний закон від 10 листопада 1920 р.).

На конституційному рівні вважаємо за необхідне закріпити, що Автономна Республіка Крим та області є регіонами України. Включення цієї норми надасть чітке уявлення, що розуміється під регіоном. Крім того, має бути збережено статус міста Києва як столиці України, що кореспондує нормі ст. 20 Конституції України, де чітко визначено статус Києва як міста, а також слід до конституційного тексту включити норму стосовно особливостей міст Києва та Севастополя саме у системі адміністративно-територіального устрою України, а не стосовно їх спеціального статусу.

Венеціанська комісія у Висновку CDL-AD(2014)037 негативно оцінила конституційне закріплення вичерпного переліку областей, вказавши, що конституційне закріплення та «цементування» існуючих регіонів не здається абсолютно необхідним. І відповідно у попередньому висновку № 803/2015 від 24 червня 2015 р. щодо запропонованих конституційних змін про територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні схвально поставилася до конституційно-проектної пропозиції щодо скасування переліку регіонів, вказавши, що воно має бути підтримане. Разом із тим за існуючої громадсько-політичної ситуації в Україні збереження переліку регіонів України дає змогу на найвищому законодавчому рівні зафіксувати, що Автономна Республіка Крим, Донецька, Луганська області, місто Севастополь поряд з іншими регіонами входять

до складу України. А тому такий підхід слід вважати виправданим та доцільним.

Імплементатії положення ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування слугуватиме встановлення конституційної вимоги, щодо зміни меж, найменування і перейменування громад та поселень виключно з урахуванням думки їх жителів у порядку, визначеному законом. Це є важливою гарантією права територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення та універсальною вимогою, що має обмежувати органи державної та муніципальної влади під час прийняття ними рішень, пов'язаних із розширенням або звуженням просторової сфери здійснення місцевого самоврядування. У цьому сенсі дана конституційна гарантія має розглядатися як вираження нормативного змісту колективного права на здійснення місцевого самоврядування, проявляючи себе як невід'ємна правомочність цього права.

Оновлення конституційно-правової моделі адміністративно-територіального устрою має бути синхронізовано із законодавчим забезпеченням деталізації конституційно-правового регулювання та реалізації положень Основного Закону. Конституція України має виступати фундаментом для формування якісно нового законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою. Формування й реалізація конституційно-правової політики передбачає, як слушно зауважує А. Р. Крусян, послідовну, структуровану систему конституційного законодавства, що відрізняється оптимальним поєднанням стабільності й гнучкості, що можливо лише при чіткому визначенні предмета регулювання з боку найважливішого нормативного акта в цій системі після Конституції – конституційного закону¹.

Так, на конституційному рівні слід закріпити необхідність законодавчого врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема визначення порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування й перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування та перейменування і віднесення поселень до відповідної категорії.

Такий підхід відповідатиме і сучасній конституційно-правовій практиці європейських країн, де конституційна регламентація порядку ви-

¹ Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 135.

рішення питань адміністративно-територіального устрою здебільшого має звужений характер. Закріплюючи окремі, загального характеру вимоги, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць, у процедурно-процесуальних аспектах, конституція, як правило, відсилає до спеціального закону (конституції Французької Республіки, Польщі, Естонії, Болгарії, Фінляндії, Словенії, Хорватії, Чехії). Лише в основних законах деяких держав встановлюються критерії та порядок формування та реорганізації адміністративно-територіальних одиниць (Основний закон Федеративної Республіки Німеччина).

Підбиваючи підсумок, слід констатувати, що вітчизняний адміністративно-територіальний устрій як сфера правової дійсності насичений значними недоліками як у кількісному, так і в якісному відношеннях. Правова політика в цій сфері тривалий час мала уповільнений характер, характеризуючися відсутністю концептуальних засад, цілеспрямованості, системності та комплексності. За роки незалежності держава так і не вжила дієвих заходів щодо правового забезпечення та становлення дієвої системи адміністративно-територіального устрою. Оновлення ж конституційно-правової інституціоналізації його має започаткувати новий етап у здійсненні такої політики та одночасно стати важливим кроком на шляху реалізації реформ із децентралізації влади.

2.2. Конституційне реформування організації та здійснення місцевого самоврядування в Україні

Розпочаті процеси модернізації системно-структурної організації публічної влади мають проходити на оновленій та адекватній політико-правовим і соціально-економічним вимогам сьогодення конституційно-правовій основі. Давно назрілою потребою є запровадження сучасних конституційно-правових основ місцевого самоврядування та системи місцевих органів виконавчої влади, що повинні забезпечити необхідне та достатнє підґрунтя опрацювання законодавчих засад проведення реформи децентралізації муніципальної влади в державі.

Чинна модель місцевого самоврядування, адаптувавши загальнодемократичну цінність інституту місцевого самоврядування до тих політичних умов, що існували на час прийняття Основного Закону України,

зберегла механізми надмірної централізації влади. Нині вона не відповідає вимогам самостійного визначення власних організаційних структур, самодостатності та спроможності територіальних громад і їх органів самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання членам територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Навіть в умовах реалізованого добровільного об'єднання територіальних громад більшість із новостворених об'єднаних громад не є самодостатніми та спроможними самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування. Зокрема:

- економічна неспроможність значної кількості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування;

- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, закритість і непрозорість їх діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, популізм;

- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;

- недосконалість механізмів контролю з боку інституцій громадянського суспільства за діяльністю державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі проблеми відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не було вирішено за роки незалежності України:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;

- надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;
- низькоефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та вияву місцевої ініціативи;
- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- недосконалою (з елементами радянської моделі) системно-структурною організацією місцевого самоврядування.

Необхідність внесення змін до Конституції України викликано також практикою застосування її положень, виявленням та необхідністю усунення в її змісті певних недоліків, зокрема вад у регулюванні відносин організації та взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування, недосконалості системи стримувань і противаг, яка мала б забезпечувати збалансованість та єдність цього механізму. До того ж на різних етапах сучасного конституційного процесу досі не враховано низку важливих зауважень Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та Парламентської асамблеї Ради Європи. Це позначається на імплементації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, які мають знайти відображення саме на конституційному рівні правового регулювання.

Удосконалення конституційно-правового забезпечення децентралізації влади, запровадження реальної правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування, забезпечення сталого територіального розвитку, наближення муніципальної влади в Україні до європейських стандартів вимагає:

- приведення конституційного визначення поняття місцевого самоврядування у відповідність до положень ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування;
- закріплення базового переліку форм безпосередньої демократії, які можуть використовуватися членами територіальних громад на місцевому рівні із зазначенням, що цей перелік не є вичерпним;
- оновлення системи органів місцевого самоврядування, запровадження їх функціонального поділу на представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування;
- усунення прогалини конституційно-правового регулювання стосовно кола осіб, які мають право голосу на місцевих виборах;

- забезпечення конституційних гарантій організаційної самостійності місцевого самоврядування, визнання за місцевими радами права самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету;
- формування повної організаційної системи місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях; надання обласним та районним радам повноважень утворювати власні виконавчі органи;
- розширення конституційно-правового регулювання статусу органів самоорганізації населення, гарантування обов'язковості передачі органам самоорганізації населення коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення повноважень, закріплення контролю відповідних рад за виконанням делегованих органам самоорганізації населення повноважень;
- перегляд конституційно визначеного обсягу компетенції територіальних громад у напрямі її розширення предметами відання, які забезпечують задоволення життєво важливих потреб громад;
- закріплення положення про те, що територіальні громади приймають статути;
- гарантування проведення консультацій з органами місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень, які безпосередньо стосуються питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; конституювання права органів місцевого самоврядування на співробітництво та створення об'єднань із метою сприяння ефективного здійсненню їх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку;
- удосконалення нормотворчої діяльності місцевого самоврядування, встановлення засад класифікації актів місцевого самоврядування за юридичною силою.

Традиційно процес реформування будь-якої сфери та внесення у зв'язку з цим змін до Конституції України має розпочинатися з визначення концептуальних засад, що відповідатимуть вимогам часу і розвитку суспільства. Сучасний етап конституційного реформування має носити комплексний, системний характер, враховуючи, що зміни Основного Закону – досить складний процес і необхідно одночасно врахувати всі аспекти реформування. Тому на цьому етапі залучаються провідні фахівці, експерти з різних напрямів реформи.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади виступила основною рушійною силою щодо започаткування процесів децентралізації державної влади в Україні. На тлі відсутності конституційних змін у цій сфері або навіть окремого, спеціального закону вона на сьогодні є єдиним політичним, концептуальним документом, який визначив найважливіші напрями реформування місцевого самоврядування. Саме з урахуванням та на підставі її положень було розроблено значну кількість законопроектів щодо децентралізації державної влади в різних сферах, низку з яких було прийнято. Це закони України: «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VII, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII, «Про добровільне приєднання територіальних громад до вже існуючих», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)», «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII, прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Проведення децентралізації закріплено і Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р.

На сьогодні минули визначені в Концепції терміни реалізації її положень, тому є потреба підбити підсумки пройдених етапів та визначити пріоритети подальшого розвитку децентралізації в Україні.

Перший етап реалізації положень Концепції тривав протягом 2014 р. і передбачав виконання дев'яти основних завдань, другий етап – з 2015 по 2017 рр., містив чотири завдання, однак і до сьогодні більшість поставлених завдань не реалізовано.

1. На регіональному рівні Концепція передбачала вирішення питань про самодостатність місцевого самоврядування, спроможність органів регіонального рівня самостійно вирішувати всі питання в межах, встановлених Законом. Задля цього встановлювалося необхідність утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними. Однак на сьогодні ситуація не змінилася. Відповідні зміни не знайшли відображення ані на рівні Конституції, ані на рівні законів. Районні та обласні ради досі позбавлено можливостей формувати власні виконавчі органи та забезпечувати самостійно здійснення повноважень місцевого самоврядування. У зв'язку з цим на обласному рівні продовжується, по суті, втручання держави в питання місцевого самоврядування, оскільки функції виконавчих органів регіонального рівня залишаються за місцевими державними адміністраціями.

2. Було поставлено завдання щодо розроблення та прийняття змін до законодавства, що регламентує участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Ідеться про реформування підходів до порядку реалізації форм партисипативної демократії на всіх рівнях територіальної організації влади. Відповідні законопроекти було розроблено ще у 2015 р. (законопроекти № 2295, № 2295а, № 2296, № 2296а, № 2297, № 2297а), згодом – у 2017 р. (законопроекти № 3534, № 7297, № 7297-1). На сьогодні обговорюються альтернативні варіанти, спрямовані на удосконалення форм прямого народовладдя на місцевому рівні, однак вони не знаходять своєї практичної реалізації.

3. Одним із найважливіших завдань було формування системи адміністративно-територіального устрою. З цією метою в Концепції було запропоновано узгоджені підходи до системи адміністративно-територіальних одиниць, принципів організації територій. Саме на новому адміністративно-територіальному устрої планувалося вибудувати оновлену систему управління на місцях, забезпечити якісну систему надання послуг населенню, сформувати систему спеціалізованих округів із надання відповідних послуг, забезпечити самодостатність та фінансову самостійність місцевого самоврядування в кожній адміністративно-територіальній одиниці, визначити особливості повноважень на кожному територіальному рівні. Натомість маємо ситуацію, коли процес децентралізації рухається без оновлення адміністративно-територіального устрою України.

4. Ще одним завданням, передбаченим Концепцією, однак повною мірою не реалізованим, є визначення на законодавчому рівні повноважень органів місцевого самоврядування та їх ресурсного забезпечення. Це завдання вирішено лише частково і стосовно лише окремих сфер. Найбільшу увагу під час передачі повноважень було приділено бюджетній та фінансовій децентралізації як засобу спонукання територіальних громад до об'єднання, сфері освіти, охорони здоров'я. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, містобудівного законодавства. У сфері земельних відносин громади дістали право розпоряджатися землями за межами населених пунктів, у сфері надання базових адміністративних послуг, зокрема, реєстрації нерухомості, бізнесу, місця проживання особи, – передавши їх на рівень громад, у сфері соціального забезпечення населення, – зокрема щодо монетизації пільг тощо. Водночас інші сфери, у яких слід проводити передачу повноважень, дещо випущено з кола уваги законодавця.

Водночас низку поставлених у Концепції завдань виконано краще порівняно з іншими.

1. Відбувається процес формування об'єднаних територіальних громад, унаслідок чого впорядковується кількість існуючих територіальних громад, зменшується їх число у зв'язку з укрупненнями і, таким чином, збільшуються показники матеріально-фінансового забезпечення в таких громадах. Ці процеси напряму впливають на економічне зростання регіонів, поліпшення інфраструктурних показників (розширення можливостей органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати проблеми у сферах житлово-комунального господарства, дорожнього господарства, соціального забезпечення тощо). У цій сфері прийнято відповідні закони, які дозволили у відносно незначні строки провести об'єднання. У результаті державного стимулювання добровільного об'єднання шляхом фінансової та майнової підтримки, сприяння у формуванні необхідної інфраструктури на сьогодні сформовано 982 об'єднані територіальні громади.

2. Реалізація на практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування, поширення його юрисдикції на землі, що знаходяться за межами населених пунктів, надасть громадам додаткові матеріальні ресурси та можливості.

3. Здійснення бюджетної децентралізації дозволило перейти на прями міжбюджетні відносини в об'єднаних територіальних громадах. Вона вплинула на рівень фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, здатність органів місцевого самоврядування фінансувати з власних коштів здійснення закріплених за ними повноважень. Зміни до Бюджетного кодексу України встановили особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад (встановлені їх прями відносини з державним бюджетом, визначено фінансування з цих бюджетів як самоврядних, так і делегованих державою повноважень тощо). У результаті власні доходи місцевих бюджетів з 2014 по 2017 рр. зросли на понад 100 млрд грн. Темпи зростання місцевих податків та зборів в об'єднаних територіальних громадах становлять 29,4% (за 11 місяців 2017 р.). Зокрема, плата за землю зросла на 20%, надходження податку на нерухоме майно – на понад 70%. Видатки бюджету розвитку в розрахунку на одну особу порівняно з попереднім роком збільшилися у 1,5 разу.

4. Проведення податкової реформи, спрямованої на забезпечення потреб об'єднаних територіальних громад, дозволило суттєво збільшити надходження до місцевих бюджетів (до таких бюджетів зараховується 60% податку на доходи фізичних осіб, такі бюджети беруть участь у горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності тощо).

5. Часткове вирішення питання з наближення послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, до населення, яке ці послуги споживає, стало можливим у зв'язку з упровадженням електронного урядування, формування системи адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування через центри надання адміністративних послуг. Наближення послуг до громадян та доступність забезпечується формуванням мережі таких центрів, яких в Україні на сьогодні функціонує 778.

Враховуючи сучасний стан реалізації положень Концепції, можливо запропонувати пріоритетні завдання щодо подальшого реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Одним із них є необхідність удосконалення функціонування первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, забезпечення його дієвості, територіальності, самодостатності.

Історично цей суб'єкт з'явився у вітчизняному законодавстві як данина імплементації принципу демократизму і народовладдя на місцево-

му рівні, і його основним призначенням було підкріплення теоретичної конструкції першоджерела влади на рівні села, селища, міста. За вітчизняною моделлю місцевого самоврядування, яка протягом останніх 24 років розбудовується в Україні, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада як особлива спільнота, об'єднана спільністю місцевих інтересів та потреб життєзабезпечення сіл, селищ, міст. На сьогодні саме вона виступає первинною ланкою для здійснення народовладдя на місцевому рівні. Інтелектуально-комунікативні характеристики цього суб'єкта свідчать про зрілість та здатність її членів брати на себе відповідальність за стан справ на тій території, де вони проживають.

Використана для визначення поняття «територіальна громада» категорія «жителі», на наш погляд, не вказує на наявність певних стійких зв'язків між людьми, спрямованих на вирішення питань місцевого значення.

При цьому логічним є те, що представницькі органи місцевого самоврядування представляють саме інтереси територіальної громади, або, в кінцевому рахунку, інтереси жителів, тобто населення відповідної території, а не адміністративно-територіальної одиниці. Обласні та районні ради функціонально зорієнтовані на представництво, забезпечення та захист спільних інтересів територіальних громад. Досить часто лунають пропозиції щодо закріплення представництва районними, обласними радами спільних інтересів «громад». Такий підхід, на наш погляд, є неприпустимим, адже спільні інтереси виникають та формуються серед жителів, а не адміністративно-територіальних одиниць.

Спільність інтересів людей підкреслюється їх проживанням та активною участю у вирішенні повсякденних питань, що виникають за місцем їх проживання. При цьому низка питань матимуть власний, особистісний характер, і лише ті, що об'єднують потреби більшості жителів території, слід віднести до загальних місцевих питань. Саме наявність таких питань, а також прагнення до їх вирішення в населення території роблять з простої сукупності жителів – територіальну громаду – монолітне об'єднання для вирішення найважливіших питань місцевого життя.

Крім того, саме територіальна громада забезпечує ефективне існування окремих інститутів місцевого самоврядування – права комунальної

власності, муніципальної відповідальності. Цей суб'єкт безпосередньо реалізує передбачені форми демократії участі, а також формує системно-структурну організацію органів місцевого самоврядування. Зазначений статус територіальної громади є відображенням самотутніх традицій українського народу та побудований з урахуванням сучасних міжнародно-правових стандартів місцевого управління. Посилення ролі й значення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування з одночасним закріпленням гарантій та розвитком інститутів демократії участі відповідатиме вимогам Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р.

Прихильники протилежного підходу стверджують про змішування категоріального апарату, коли «пересічний» людині складно розмежувати такі поняття, як «громада», яке позначає найнижчий рівень адміністративно-територіального устрою, та «територіальна громада», що позначає жителів відповідної громади з усталеними соціальними зв'язками між ними. Вважаємо, що практика постійного застосування цих категорій у встановлених значеннях зніме всі суперечності, оскільки і зараз ці категорії наповнено різним змістом і розуміється по-різному.

У зв'язку з цим важливо, щоб Основний Закон встановив систему форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування, зокрема право участі в місцевому референдумі, загальних зборах, громадських слуханнях тощо, оскільки підкреслюється, що місцеве самоврядування реалізується за допомогою як безпосередніх, так і представницьких форм демократії. Це буде свідчити про підтримку реалізації принципів народовладдя та демократичної державності, формування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на основі людиноцентристського спрямування. Крім того, це відповідатиме вимогам Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування.

В Основному Законі необхідно визначити спроможність як обов'язкову складову територіальної громади. Такий підхід дозволить імплементувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечити гарантування місцевого самоврядування та підкреслить особливості концепції місцевого самоврядування в Україні, коли саме територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого само-

врядування. Тому в тексті Конституції з метою розширення децентралізаційних процесів необхідно встановити, що місцеве самоврядування є не лише правом, але й спроможністю здійснювати регулювання й управління публічними справами місцевого значення, що розглядається як додаткова гарантія ефективності функціонування місцевого самоврядування.

При цьому слід уточнити формулювання способів здійснення місцевого самоврядування – регулювання і управління публічними справами місцевого значення, адже йдеться не про сімейні, релігійні, громадські справи, а саме про справи публічні. Таке формулювання буде цілком відповідати положенням ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування.

При визначенні поняття місцевого самоврядування слід враховувати ч. 2 ст. 19 Конституції України в частині того, що не лише органи, а й посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Поняття та розуміння територіальної громади на сьогодні є настільки широким та багатоманітним, що, на наш погляд, вимагає прийняття окремого закону, який би в розвиток конституційних норм деталізував форми локальної демократії, що здійснюються усією територіальною громадою або її найактивнішою частиною, визначив компетенцію цього суб'єкта, і особливо контрольні повноваження, закріпив основні права та обов'язки членів територіальних громад, вирішив би й інші питання організації та діяльності громад. Зокрема, особи без громадянства значно обмежені в можливостях реалізації низки індивідуальних прав (права голосувати на виборах, брати участь у формах локальної демократії тощо), що впливає на їх статус як членів територіальної громади. Вони є лише формальними членами територіальної громади. Такий статус іноземців у вирішенні місцевих справ не відповідає загальноєвропейським принципам, тому має бути переглянутий на законодавчому рівні.

На сучасному етапі особливої уваги законотворця вимагають питання системно-структурної організації місцевого самоврядування. Це пов'язано з декількома причинами, серед яких не лише приведення у відповідність до сучасних потреб кількості рівнів територіальної організації влади, а й вирішення питань взаємодії представницьких, виконавчих

органів місцевого самоврядування та сільських, селищних, міських голів на цих рівнях.

Системно-структурна організація місцевого самоврядування передбачає формування повноцінної організаційної системи місцевого самоврядування. Така система будується на основі принципів функціонального розмежування повноважень між представницькими та виконавчими органами влади, що має стати тією важливою гарантією, яка забезпечить відповідальність та контроль за здійсненням повноважень, не дозволить зосередити владу в одних руках та використати її у власних інтересах.

Для цього недостатньо лише провести таке розмежування, необхідно, щоб було між ким його проводити. Проблема формування виконавчих органів районних та обласних рад не є новою, вона обговорюється вже протягом більше ніж десяти останніх років, однак її вирішення можливе лише через конституційні зміни всієї системи місцевого та регіонального управління. Такі виконавчі органи мають скласти функціональну заміну місцевих державних адміністрацій. Зважаючи на особливий статус голів обласної та районної рад, яких обирають із числа депутатів ради і які, по суті, мають основним завданням організацію роботи самої ради, новосформовані виконавчі органи мають залишитися залежними від місцевої ради, яка їх формує.

При цьому жваво дискутується питання про кількість виконавчих органів на районному та обласному рівні. Існують підходи, за яких це має бути один виконавчий орган загальної компетенції – виконавчий комітет, а також позиції, за яких слід передбачити можливість формування виконавчих органів обласної, районної ради. На наш погляд, вирішення цього питання слід здійснювати із застосуванням системного підходу, враховуючи, що виконавчу владу в областях і районах після зміни статусу місцевих державних адміністрацій будуть здійснювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Останні формуються за предметною підвідомчістю, а отже, існує значний ризик дублювання повноважень між численними виконавчими органами районних і обласних рад та зазначеними територіальними органами.

У зв'язку з цим вважаємо, що на рівні області та району необхідно сформувати виконавчий орган відповідної ради, який буде підзвітний та підконтрольний цій раді.

Водночас на сьогодні навряд чи доречно закріплювати на конституційному рівні конкретну назву виконавчого органу – виконавчий комітет. Пропонуємо закріпити, що районна рада, обласна рада затверджує систему і структуру своїх виконавчих органів.

Порядок утворення, реорганізації та ліквідації виконавчих органів районних та обласних рад слід визначити законом.

Ще одним питанням, яке актуалізується на сьогодні у процесі реформи децентралізації, є питання функціонального розмежування правового статусу голови районної, обласної ради та голови виконавчого комітету районної, обласної ради. Активно обговорюється також і думка щодо розмежування посад сільського, селищного, міського голови та голови виконавчого органу громади. Крім того, є і значна частина прихильників збереження існуючої паритетної моделі муніципального управління, де статус місцевого голови збалансовує представницькі та виконавчі органи територіальних громад, утримуючи одного від ухвалення необґрунтованих, популістських, а іншого, навпаки, – від таких, що не підтримуються громадою, рішень.

Вважаємо, що це питання має визначатися з урахуванням порядку формування виконавчого комітету ради. З огляду на те, що останній є повністю залежний від ради, утворення окремої посади голови виконавчого комітету може викликати зайвий конфлікт інтересів на місцевому рівні, створити умови для конфронтації між посадовими особами області та району. Тому вважаємо доцільним сконцентрувати такі функції у голови обласної, районної ради. Крім того, слід враховувати, що не всі питання, які постають у процесі децентралізації, мають знаходити конституційне закріплення. На наш погляд, це одне з тих питань, яке доцільно врегулювати на законодавчому рівні.

У разі ж, якщо більш прийнятною виявиться модель, коли виконавчі органи набудуть самостійного правового статусу як виконавчі органи місцевого самоврядування району чи області, доцільно застосувати й інший підхід до визначення правового статусу голови виконавчого органу. Враховуючи особливості субрегіонального та регіонального рівнів управління, пропонуємо підтримати позицію, що районну та обласну раду очолює голова ради, а виконавчий орган місцевого самоврядування на цьому рівні – голова виконавчого органу. Це дасть можливість розмежувати ці посади та запровадити добір керівника виконавчих органів, виходячи з його професійних якостей.

Дискусійним залишається питання щодо віднесення голови громади до системи органів місцевого самоврядування. Звичним для вітчизняного правового регулювання є визначений статус голови громади як вищої посадової особи територіальної громади, а не органу місцевого самоврядування. Водночас досить доречною є критика цього підходу, яка обґрунтовується тим, що посадова особа може бути лише в органі влади, яким територіальна громада за вітчизняним законодавством не є. Тому в класичному розумінні голова громади не є посадовою особою територіальної громади, однак він головує на засіданнях ради, очолює її виконавчий комітет, тому є посадовою особою в цих органах місцевого самоврядування. Крім того, вважаємо, що зміна його правового статусу викличе потребу в перегляді понять «орган влади» та «посадова особа».

Формування децентралізованої системно-структурної організації місцевого самоврядування пов'язано також зі зміною статусу виконавчих комітетів рад громад, які із залежних від рад органів мають перетворитися на самостійні виконавчі органи місцевого самоврядування. Це пов'язано з порядком їх формування, особливим статусом голови громади та його відносинами з представницьким та з виконавчим органом. Це дозволить перейти від радянської моделі організації виконавчих органів як органів ради до запровадження самостійного статусу виконавчих органів у системі місцевого самоврядування. Крім того, це посилить функціональне розмежування повноважень між ними, зробить виконавчі органи більш дієвими і самостійними.

У зв'язку з цим важливо закріпити гарантії організаційної самостійності місцевого самоврядування. Зокрема, визначити право рад громад самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату ради та виконавчих органів місцевого самоврядування, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету. Це дозволить імплементувати важливі положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що існуючі підходи штучно звужують обсяг конституційно-правової регламентації статусу органів самоорганізації населення. Ці органи є самостійним елементом системно-структурної організації місцевого самоврядування. Їх права регламентація здійснюється статусним законом. За час існування цей елемент системи місцевого самоврядування, на жаль, не зарекомендував себе як дієвий механізм вирішення пи-

тань місцевого значення. Однак він є важливим елементом механізму субсидіарності на місцевому рівні, способом залучення жителів до участі в місцевому самоврядуванні. Тому, на наш погляд, у процесі децентралізації влади важливо на конституційному рівні розширити регламентацію правового статусу даних суб'єктів, зокрема в частині порядку їх формування, системи цих органів, матеріально-фінансових гарантій їх діяльності, загальних засад відносин з іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

На сьогодні в населених пунктах, що входять до складу об'єднаних територіальних громад, органи самоорганізації населення фактично замінені старостами, які є виборними посадовими особами місцевого самоврядування. Та у великих населених пунктах уже виникають складнощі у старости як одноосібного представника жителів цього населеного пункту організаційно вирішувати всі питання території. Тому логічно було б надати можливість формувати органи самоорганізації населення. На наш погляд, такі новітні підходи мають бути закріплені в оновленому Законі України «Про органи самоорганізації населення», а засади їх формування посилені в Конституції України. Це дозволить забезпечити повною мірою додержання принципу субсидіарності, передбаченого Європейською хартією місцевого самоврядування, а також посилити спроможність найнижчого за наближеністю до громадян рівня місцевого самоврядування (кварталу, мікрорайону, багатоповерхового будинку, вулиці, району в місті, села, селища, міста, що входять до складу об'єднаної територіальної громади та не є адміністративним центром).

Важливе значення має також порядок формування органів місцевого самоврядування. Насамперед ідеться про строк повноважень представницьких органів, який пропонується скоротити, за різними поглядами, до чотирьох або до трьох років. Зважаючи на практику зарубіжних країн та досвід здійснення місцевого самоврядування, найбільш обґрунтованим вбачається чотирирічний термін. По-перше, це той реальний строк, у межах якого можна показати і проявити реальну дієвість місцевого самоврядування. По-друге, у межах його є час для депутатів і голови вникнути в місцеві справи та виконати програму розвитку відповідної території, оскільки низку важливих економічних та соціальних проєктів реалізувати протягом меншого терміну дуже складно. Тому пропонується обмежити строк повноважень рад та їх голів, а також голів громад чотирма роками.

Останні пропозиції й дискусії стосувалися запровадження інституту ротації на регіональному рівні місцевого самоврядування. Зокрема, пропонувалося, щоб голова районної обласної ради обирався радою на цю посаду на один рік із подальшим застосуванням принципу ротації. На практиці голова районної чи обласної ради є дещо більшим, ніж звичайний очільник ради, який організовує її роботу. Поєднуючи в собі депутатські повноваження та представницьку функцію, голова районної, обласної ради вирішує питання взаємодії з органами державної влади, фізичними, юридичними особами, він забезпечує реалізацію програми соціально-економічного розвитку регіону тощо. Тому відведений для його повноважності однорічний строк є занадто малим, щоб навіть визначитися з проблемами, які він має вирішувати. З іншого боку, систему ротації можна застосовувати, однак слід передбачити реальний строк повноважності особи, у межах якого він зможе проявити ефективність своєї роботи.

Крім того, дискутуються питання щодо призначення позачергових виборів депутатів рад та голів громад не з часу настання правових підстав, а з моменту дострокового припинення їх повноважень. Це виключить можливість довільного застосування інституту дострокових виборів (ч. 4 ст. 141).

Чергові вибори до органів місцевого самоврядування на сьогодні призначає Верховна Рада України (п. 30 ст. 85 Конституції України). Проте системний аналіз норм Основного Закону свідчить про доцільність виключення такого повноваження, оскільки відповідний строк прямо передбачений у Конституції і з його сплином мають проводитися наступні чергові вибори. Цей процес не повинен залежати від окремого рішення парламенту.

З порядком формування органів місцевого самоврядування тісно пов'язано і правовий статус окремих із них. Ідеться про районні та обласні ради, які відповідно до Конституції України представляють спільні інтереси територіальних громад. Представлення спільності інтересів безпосередньо пов'язано з наявністю у складі ради відповідних осіб, представників інтересів (депутатів) від конкретних територіальних громад. На сьогодні система формування даних інституцій не дозволяє забезпечити такий їх правовий статус як органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Тому необхідно закріпити гарантії рівного представництва територіальних громад у складі органів місцевого самоврядування субрегіонального та регіонального рівня, порядок забезпечення якого має визначатися законом. Поряд із цим пропонуємо визначити, що функцію представництва спільних інтересів територіальних громад можуть здійснювати районні та обласні ради. При цьому необхідно зберегти існуючий підхід, за якого районні та обласні ради мають забезпечувати представництво не адміністративно-територіальних одиниць, а територіальних громад (їх спільні інтереси).

Текст чинної Конституції України дуже стисло торкається питань локальної демократії. На сьогодні увагу приділено лише таким найважливішим формам участі у вирішенні питань місцевого значення, як місцеві вибори та референдум. Інші форми локальної демократії залишились поза увагою конституційного регулювання. На наш погляд, це значно зменшує значення цих форм у суспільстві, не дозволяє їм широко застосовуватись.

При цьому необхідно враховувати, що Європейська хартія місцевого самоврядування приділяє цим формам особливу увагу, про що свідчить її Додатковий протокол про право участі у справах місцевого органу влади від 11 листопада 2009 р. (ETS № 207), присвячений формам локальної демократії. Крім указаних актів, на рівні Ради Європи питанням партисипативної демократії приділено увагу в Резолюції Ради Європи 1353 (2003) «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів», Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленій Комітетом міністрів Ради Європи у березні 2008 р., Рекомендації (2009) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямів політики участі на місцевому і регіональному рівні, Рекомендації (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, Резолюції 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі», Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні.

Досвід європейських країн також свідчить, що розвиток інститутів партисипативної демократії перебуває у центрі уваги кожної держави. Для того щоб забезпечити такий пріоритет розвитку локальної демокра-

ті в Україні, її основні форми мають знайти відображення в тексті Основного Закону. Широке застосування їх під час прийняття рішень, здійснення контрольної та нормотворчої діяльності є безпосереднім проявом децентралізації влади, забезпеченням довіри до населення країни.

Тому в Основному Законі, крім виборів та референдумів, необхідно закріпити такі важливі форми, як загальні збори жителів громад, громадські слухання та місцеві ініціативи. Крім того, ураховуючи, що можуть використовуватися й інші форми, такий перелік необхідно закріпити як невичерпний. Особливості ж їх організації та проведення мають знайти деталізацію регулювання на законодавчому рівні.

Важливим актом локальної нормотворчості виступають статuti територіальних громад. По-перше, це аналог установчого акта територіальної громади, який свідчить про те, що така громада «відбулася» на практиці, тобто сформувалися комунікативні зв'язки між її членами, особливості яких відобразились у статуті. Тобто наявність такого статуту підтримує важливість і необхідність існування самої територіальної громади. По-друге, цей акт дає можливість прояву самостійності місцевого самоврядування. Саме в ньому рада може передбачати додаткові повноваження, гарантії, локальні права і свободи жителів, особливості здійснення місцевого самоврядування, специфіку місцевого самоврядування конкретної території. По-третє, це той документ, який може і повинен закріпити реальні здобутки децентралізації влади для конкретної громади, систему відносин з органами державної влади тощо.

На наш погляд, на рівні Конституції слід вказати на право місцевих рад приймати статuti територіальних громад. Деталізація порядку та особливостей їх прийняття має здійснюватися на рівні закону про територіальні громади. Це стимулюватиме ради до нормотворчої діяльності, сприятиме прозорості їх діяльності, здійсненню контролю з боку громадськості тощо.

Крім того, саме статuti мають бути визнані провідними серед актів локальної нормотворчості й на законодавчому рівні мають бути включені до переліку актів, якими обов'язково керуються в своїй діяльності органи місцевого самоврядування. Це дозволить усунути законодавчу суперечність, коли, з одного боку, прийняття акта громадою або її представницьким органом не є обов'язковим, а з іншого – окремі за-

конодавчі норми вказують на необхідність урегулювання певних питань виключно статутами (ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Забезпечення контролю за діяльністю місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано з відповідальністю місцевого самоврядування. Процеси децентралізації мають на меті не лише передати частину повноважень та фінансових ресурсів, але й зробити дієвою та ефективною їх реалізацію. Задля цього мають бути закріплені основні засади відповідальності місцевого самоврядування. Це стосується закріплення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, жителями районів, областей, державою, юридичними та фізичними особами.

Розвиток та реформування місцевого самоврядування пов'язано напряму з його локальною нормотворчістю. Це поняття є досить широким за обсягом, оскільки включає як акти, прийняті територіальною громадою безпосередньо, так і акти, прийняті представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, відповідними місцевими головами в порядку здійснення їх повноважень.

Чинне правове регулювання цих питань показує, що ці акти значно відрізняються один від одного, однак не закріплено їх градації за юридичною силою, що робить механізм їх застосування недосконалим. Так, акти, прийняті безпосередньо територіальною громадою, за логікою, мали б мати найвищу юридичну силу, утім, навпаки, часто мають повну залежність від рішень ради. Наприклад, ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Закон закріплює, що рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 7), однак не можна вважати, що дане рішення є обов'язковим до виконання для всіх органів місцевого самоврядування невизначено тривалий час і може бути змінено лише шляхом проведення нового референдуму. У зв'язку з цим рішення ради як представницького органу вважаються більш значущими ніж рішення, прийняті безпосередньо територіальною громадою. Однією з причин цього є і застосування загальної назви «рішення» як до актів ради, так і до актів будь-якої форми локальної демократії. Крім того, чинне законодавство використовує як узагальнювальне поняття «акти

органів та посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тому з системи цих актів «випадають» ті, що прийняті територіальною громадою (яка не є органом) безпосередньо, що створює додаткові проблеми для реалізації принципу демократизму на місцевому рівні.

Це питання має концептуальний характер і його основоположні за-сади мають бути вирішені на конституційному рівні. Зокрема, доцільно запровадити в Конституції таку категорію, як «акт місцевого самоврядування», що буде охоплювати як рішення, прийняті на місцевому референдумі чи інших формах безпосереднього вирішення питань місцевого значення територіальними громадами, а також рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому слід зазначити, що саме акти місцевого референдуму будуть мати найвищу юридичну силу з числа актів локальної нормотворчості. Рішення органів і посадових осіб місцевого самоврядування мають прийматися з урахуванням їх змісту і положень.

2.3. Концептуальні основи децентралізації повноважень та їх конституційно-правове забезпечення

Забезпечення спроможності місцевого самоврядування, побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування, що визнані цілями здійснюваних у державі децентралізаційних перетворень, вимагають істотного перегляду компетенції органів публічної влади як за горизонталлю, так і за вертикаллю територіальної організації влади.

У європейських державах муніципальні реформи здійснюються з різною інтенсивністю і з акцентуванням перетворень як на системно-структурній, так і на функціонально-компетенційній сферах. Вони підкорені завданню модернізації управлінської системи на територіальному рівні шляхом посилення здатності ефективно відповідати на змінювані щоденні потреби населення й забезпечення соціально-економічного зростання територій. Європейською стратегією інновацій та доброго

врядування на місцевому рівні¹ визначені такі пріоритети: громадяни мають бути в центрі всіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг; органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку. Вказані завдання набувають україн актуального значення і для вітчизняного державотворення не лише з точки зору інтеграції України в європейський адміністративний простір, але і як умова суверенного існування та розвитку сучасної демократичної соціальної правової держави, здатної адекватно реагувати на запити суспільства.

На сьогодні проблема розмежування повноважень залишається невирішеною. Єдиним способом її розв'язання є вироблення узгоджених пропозицій, їх широке обговорення та належне законодавче, організаційне та матеріально-фінансове забезпечення. З огляду на вимогу виключно законодавчого способу закріплення повноважень органів і посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування особливого значення набуває оновлення положень базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Разом із тим системне, прогнозоване і цілеспрямоване законодавче забезпечення комплексних децентралізаційних перетворень неможливе без оновлення конституційної основи в цій сфері. Адже саме конституційні норми визначають функціональну роль органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в механізмі публічно-владного управління, їх системно-структурну організацію та одночасно характеризують ступінь автономності місцевого самоврядування, реалізації засад децентралізації та субсидіарності.

В іншому ж випадку, при фактичній відмові від системно-правової модернізації територіальної організації влади:

¹ Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: Додаток 1 до Валенсійської декларації «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик», схваленої 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.) URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf

по-перше, продовжуватиме поширюватися практика непередачі державних повноважень до власної компетенції місцевого самоврядування (немуніципалізації компетенції), а їх делегування, унаслідок чого зберігатиметься державний характер цих повноважень, їх державне матеріально-фінансове забезпечення та реалізація під прямим державним контролем. Такий спосіб перерозподілу повноважень скоріше має псевдодецентралізаційний характер, ніж свідчить про забезпечення європейських стандартів субсидіарності;

по-друге, відсутність необхідних та достатніх конституційних підстав для законодавчого способу перерозподілу повноважень на користь місцевого самоврядування зумовлюватиме і в наступному негативну практику використання підзаконного способу перерозподілу компетенції, що є порушенням конституційних вимог принципу законності;

по-третє, консервуючи існуючу конституційно-правову регламентацію відносин у цій сфері, яка унеможливує упровадження багатьох європейських демократичних стандартів у сфері територіальної організації місцевого самоврядування, не може бути забезпечено чіткого розмежування повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що і надалі призводитиме до дублювання їх повноважень, негативно впливатиме на земельні, бюджетно-фінансові та інші відносини;

по-четверте, незмінність системи адміністративно-територіального устрою з усіма основними проблемами її організації, зокрема відсутністю рівнів та однорідності адміністративно-територіальних одиниць, невідповідністю засад територіального устрою сучасним принципам та ідеям децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, підміною адміністративно-територіальної реформи процесами формування укрупнених територіальних громад, унеможливають раціональний функціональний розподіл повноважень за рівнями територіальної організації влади;

по-п'яте, збереження «усіченої» організаційної системи місцевого самоврядування на субрегіональному та регіональному рівнях не дозволяє повною мірою забезпечити самостійність місцевого самоврядування на цих рівнях. Без запровадження виконавчих органів обласних та районних рад, на наш погляд, передчасно вести мову про перерозподіл галузевих повноважень. Оскільки при їх перерозподілі основними ви-

конавцями цих повноважень мають бути саме виконавчі органи районних і обласних рад. Втручання місцевих державних адміністрацій у цей процес практично нівелює значення делегованих повноважень, робить необґрунтованим вплив держави на місцеве самоврядування;

по-шосте, розвиватиметься функціональна «дифузія» органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, коли компетенція перших майже наполовину складається з державних делегованих повноважень, а других – із виконання невластивих їм функцій виконавчих органів районних, обласних рад. Недоліки конституційної регламентації делегованих повноважень при посиленні сучасної тенденції реалізації секторальних реформ децентралізації влади через механізм делегування повноважень органам місцевого самоврядування тільки поглиблюють проблему;

по-сьоме, залишатиметься неімplementованою низка важливих гарантій місцевого самоврядування правового, організаційного, матеріально-фінансового характеру. Упровадження ж їх на законодавчому рівні за відсутності адекватної конституційної основи створюватиме правові колізії та, відповідно, підстави для звернень до Конституційного Суду;

по-восьме, загострюватимуться й надалі проблеми інституційного та правового забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України. Реалізація конституційної реформи в частині внесення змін до Розділу VII «Прокуратура» і незавершеність її щодо децентралізації влади, якою передбачається введення інституту префектів та запровадження додаткових організаційно-правових інститутів контрольно-наглядового характеру, призводять до відсутності ефективної системи державного нагляду за законністю реалізації компетенції муніципальними органами, їх посадовими особами.

Отже, перехід на якісно новий рівень функціонально-компетенційної організації та здійснення публічної влади на територіальному рівні вимагає в першу чергу закладення конституційного підґрунтя для побудови законодавчої моделі компетенції муніципальних та місцевих державних органів. Конкретно-правовими орієнтирами у модернізації конституційної регламентації компетенції місцевого самоврядування можуть виступати стандарти, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування як міжнародно-правовий документ, що містить стандарти у сфері організації управління на місцях, обов'язкові для країн-підписантів, визначає поряд з іншими й основні вимоги до регулювання відносин у сфері формування і здійснення компетенції муніципальних органів. Серед них, по-перше, принцип законності, що вимагає визначення головних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування на конституційному або законодавчому рівні (ч. 1 ст. 4). Дана вимога повною мірою кореспондується з положеннями ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо визначення повноважень органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і способу реалізації повноважень Конституцією і законами України та знаходить свою конкретизацію в поточному вітчизняному законодавстві. Вона відіграє найважливішу роль конституційно-правової гарантії автономії місцевого самоврядування у функціонально-компетенційній сфері як форми публічної влади.

Конституції майже всіх європейських країн приділяють увагу питанню визначення предметної підвідомчості місцевого самоврядування, але деталізованість його регулювання суттєво відрізняється. Так, детальне визначення предметів відання притаманне лише окремим країнам, у яких місцеве самоврядування знаходиться на етапі становлення та утвердження, у той час як більшість європейських держав містять узагальнені формулювання. При цьому з точки зору європейських стандартів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, ідеться про «публічні справи», право на регулювання та управління суттєвою часткою яких надане муніципальним органам (ч. 1 ст. 3). Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на те, що відповідно до прецедентної практики конвенційних органів органи місцевого самоврядування є державними органами у тому сенсі, що вони діють на підставі публічного права і здійснюють державні функції, що надані їм конституцією та законами¹. Система публічного управління, як і будь-яка високоорганізована соціальна система, характеризується цілісністю лише тоді, коли забезпечується спеціалізація її елементів. І саме з цієї точки

¹ Рішення Європейської комісії по справі «Аюнтамьенто де Х. проти Іспанії» (Ayuntamiento de X. v. Spain) (скарга № 15090/89) від 7 січ. 1991 р. *Decisions and Reports*. № 59. Р. 251 ; Рішення Європейської комісії по справі «Ротентурм Коммюн проти Швейцарії» (Rothenthurm Commune v. Switzerland) (скарга № 13252/87) від 14 груд. 1988 р. *Decisions and Reports*. № 59. Р. 251.

зору відбувається функціонально-компетенційна спеціалізація органів місцевого самоврядування на вирішенні тих питань, що найбільшою мірою пов'язані з належним життєзабезпеченням громадян.

Намагання ж вітчизняного законодавця визначити предметну підвідомчість місцевого самоврядування через застосування категорії «питання місцевого значення, у тому числі й у змісті проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2598 від 13 грудня 2019 р.) (далі – законопроект №2598), на сьогоднішній день не мали, не мають і не можуть мати позитивного результату через нечіткість змісту цієї категорії, відсутність юридичних критеріїв віднесення тих чи інших суспільних відносин до неї, невідкріпленість її жодними законодавчими положеннями, що суперечить до того ж вимозі формалізації усіх елементів компетенції публічно-владних суб'єктів.

Імплементатії положень Європейської хартії місцевого самоврядування мало б сприяти використання того підходу, за яким розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування, органами державної влади здійснюється через чітке визначення кола повноважень кожного з органів, а не намагання відмежувати сфери їх діяльності. Ці предметні сфери можуть бути однакові, але можливості владного впливу на вирішення тих чи інших питань у кожного органу мають бути власними. Це повною мірою узгоджується із запропонованим уточненням концептуальних засад та конституційного визначення місцевого самоврядування, приведенням його у відповідність до ст. 3 Хартії.

По-друге, Європейська хартія місцевого самоврядування встановлює негативний принцип правового регулювання компетенції муніципальних структур, надаючи їм у межах закону повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучено зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу (ч. 2 ст. 4).

У конституційно-правовій практиці європейських країн регулювання компетенції муніципальних органів здійснюється за допомогою двох прямо протилежних принципів – дозволено лише те, що закріплене законом (позитивний); дозволено все, що не заборонене законом (негативний). Якщо перший, як перелік дозволів, переважно застосовується в англосаксонській системі, то другий, як перелік заборон, – у континентальній системі. Тривала практика застосування обох цих принципів

виявила як позитивні, так і негативні їх риси. Адже, як слушно вказує П. М. Любченко, яким би детальним не було законодавство, воно навряд чи може передбачити всі питання, які можуть виникнути перед тією чи іншою громадою. Виборці навряд чи будуть задоволені бездіяльністю органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем у зв'язку з відсутністю в останніх необхідних повноважень. Застосування ж принципу «дозволено все, що не заборонено законом», крім позитивних результатів, може призвести до протилежного, негативного ефекту, оскільки його практичні наслідки значно ширше¹.

За цих обставин доцільним вбачається саме поєднання вказаних принципів правового регулювання компетенції: застосування позитивного принципу, як цього і вимагає ч. 2 ст. 19 Конституції України, у регулюванні компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування, та закріплення негативного принципу в регулюванні компетенції місцевого самоврядування. Це забезпечить конституційні засади розв'язання будь-яких компетенційних колізій та усунення прогалин на користь місцевого самоврядування.

До того ж такий підхід відомий вітчизняній конституційно-правовій практиці – він був застосований у Рішенні Конституційного Суду України № 11-рп /2001 від 13 липня 2001 р. (справа про адміністративно-територіальний устрій) [24]. Так, у п. 4 мотивувальної частини цього Рішення Суд вказав, що Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Хартії, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, якого не вилучено зі сфери її компетенції та вирішення якого не доручено жодному іншому органу. У п. 4 резолютивної частини цього ж Рішення Судом встановлене: положення п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень дер-

¹ Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. С. 365.

жavnих органів, і воно може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи зі спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

По-третє, принцип субсидіарності, який передбачає передачу публічних повноважень на максимально наближений до населення рівень, але тільки тоді, коли цей рівень спроможний ефективно цю функцію виконувати, визнається Європейською хартією місцевого самоврядування найважливішою засадою формування компетенції муніципальних органів за рівнями територіальної організації влади (ч. 3 ст. 4). Хартія встановлює беззастережну вимогу наділення органу тими чи іншими повноваженнями з обов'язковим урахуванням обсягу і характеру завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Безумовно, позитивним моментом сучасної нормотворчої політики держави у сфері місцевого самоврядування є активне включення до офіційних документів принципу субсидіарності як керівної ідеї формування та здійснення муніципального будівництва. Але інколи воно виходить за межі здорового глузду – принцип субсидіарності закріплюється навіть у тих сферах, у яких він має опосередкований вплив.

Звертаючися до конституційно-правової практики європейських держав, слід відмітити, що принцип субсидіарності знайшов своє закріплення в конституціях окремих країн Європи, – наприклад, в Італії, Німеччині, Польщі, Естонії. Так, ст. 118 Конституції Італійської Республіки закріплює, що адміністративні функції належать до відання комун, за винятком тих, які для забезпечення єдиних підходів віднесено до провінцій, метрополітенських міст, регіонів і держави при дотриманні принципів субсидіарності, диференційованості і пропорційності¹. У багатьох же європейських державах функціональна організація місцевого самоврядування вибудовується на конституційних засадах децентралізації державної влади (Франція, Бельгія, Швеція та ін.). Наприклад, Конституція Французької Республіки в ст. 1 встановлює, що її організа-

¹ Constitution of the Italian Republic. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

ція є децентралізованою¹; Конституція Бельгії визначає, що законом закріплюється застосування принципу децентралізації повноважень на користь провінційних та комунальних установ (ч. 2 ст. 162)².

У вітчизняній практиці дуже часто можна спостерігати підміну принципів децентралізації та субсидіарності, які визначають засади двох, по суті, «зустрічних» потоків перерозподілу повноважень. Не в останню чергу це зумовлено існуючою термінологічною нечіткістю, оскільки, будучи широко вживаними в офіційному обороті, ці поняття не конкретизовані у вітчизняному законодавстві. Так, принцип субсидіарності розкривається лише як засада державної регіональної політики (ст. 3 Закону України «Про засади державної регіональної політики»)³, а децентралізація згадувалася як процес передавання функції в Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади⁴. У контексті здійснюваних в останні роки в Україні реформ маємо констатувати, що децентралізація влади виступає механізмом досягнення того стану розподілу компетенції між органами публічної влади, який мав би належати їм відповідно до вимог субсидіарності.

По-четверте, Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає принцип виключності повноважень органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 4). Поряд із прямою заборобою скасування таких повноважень або їх обмеження іншим, центральним або регіональним, органом, якщо це не передбачене законом, дана вимога висуває зобов'язання державі забезпечити належну якість законодавчого регулювання компетенції муніципальних органів, що має для вітчизняної практики вкрай актуальне значення.

Визначений Українською державою позитивний принцип правового регулювання компетенції муніципальних органів, намагання окреслити

¹ Конституції зарубіжних держав: Великобританія, Франція, Німеччина, Італія, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2010. 656 с.

² The Belgian Constitution. URL: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.

³ Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

⁴ Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ Голов. упр. держ. служби України від 29.07.2005 № 189. *Офіційний вісник України*. 2005. № 33. Ст. 2005.

таке абстрактне формулювання предметної підвідомчості, як питання місцевого значення, призвели до перманентного законодавчого коригування компетенції та, як наслідок, розростання несистематизованого, маловпорядкованого та інколи застарілого кола повноважень цих органів. Система встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень муніципальних органів доповнюється та конкретизується галузевими законами. При цьому поряд із проблемою розпорошеності законодавчого закріплення повноважень базовий Закон демонструє істотне відставання від більш динамічного розвитку галузевого законодавства. Аналіз же останнього свідчить про непоодинокі випадки дублювання та нерозмежованості повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх абстрактності та декларативності¹. Така негативна практика правового регулювання породжує компетенційні конфлікти між органами влади, підриває управлінську відповідальність органів влади, що може призводити до неналежної реалізації закріплених за ними повноважень. У зв'язку з цим вважаємо, що принцип виключності та повноти повноважень органів місцевого самоврядування повинні отримати своє конституційне закріплення.

З точки зору Європейської хартії місцевого самоврядування, по-п'яте, принцип повноти повноважень органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 4) вимагає забезпечення таких кола і змісту повноважень, які будуть достатніми для того, щоб ці органи мали змогу самостійно і безперервно забезпечувати вирішення питань, віднесених до їх відання.

Вважаємо необхідним зберегти конституційне закріплення переліку основних повноважень місцевого самоврядування. Це відповідає загальній логіці конституційного регулювання статусу органів публічної влади. Адже щодо вищих та місцевих органів державної влади визначається перелік найбільш важливих повноважень, у той час як стосовно органів місцевого самоврядування, які становлять самостійну підсистему органів публічної влади, такий перелік пропонується скоротити або виключити. Закріплення переліку основних повноважень підвищує стабільність роз-

¹ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 102–103.

витку інституту місцевого самоврядування. І це повною мірою відповідає конституційно-правовій практиці зарубіжних держав. Одночасно пропонуємо розширити перелік основних повноважень місцевого самоврядування тими повноваженнями, які спрямовано на задоволення найбільш важливих потреб територіальних громад.

Не можна підтримати позицію щодо вилучення або істотного скорочення конституційного положення про повноваження районних і обласних рад. Така позиція вже зазнала нищівної критики експертів у зв'язку зі скороченням конституційних гарантій здійснення місцевого самоврядування на субрегіональному та регіональному рівнях. Крім того, відсутність положень про компетенцію органів місцевого самоврядування районів, областей одержало негативну оцінку з боку Венеціанської комісії (п. 114 Висновку ВК CDL-AD (2009)024). Тому слід зберегти та розширити конституційне визначення основних повноважень органів місцевого самоврядування районів, областей, оскільки це дозволить реалізувати принцип субсидіарності в місцевому самоврядуванні, розмежувати повноваження між рівнем громад та рівнем районів і регіонів.

Зокрема, пропонуємо закріпити, що районні (окружні), обласні ради муніципалітетів не тільки затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій; затверджують бюджети, забезпечують виконання спільних проєктів та контролюють їх виконання, але і здійснюють управління та утримують спеціалізовані освітні та медичні заклади, об'єкти водного, лісового, сільського господарства, культури і туризму, фізичної культури, пам'яток архітектури місцевого значення та інші об'єкти, що є спільною власністю муніципалітетів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, які забезпечують спільні потреби жителів муніципалітетів, а також контролюють їх діяльність; забезпечують будівництво й утримання доріг міжокружного сполучення та транспортної інфраструктури; забезпечують взаємодію органів місцевого самоврядування з офісами префектів та територіальними органами центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Поряд із відповідними вимогами до законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування європейський принцип пов-

ноти повноважень зумовлює встановлення і додаткових можливостей для забезпечення ефективного здійснення муніципальних повноважень.

Важливим функціональним способом розширення компетенційних можливостей органів місцевого самоврядування є делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень, вимогам щодо якого Європейська хартія місцевого самоврядування приділяє окрему увагу в ч. 5 ст. 4. Як відзначає А. О. Новак, Хартія, по-перше, окреслює його як факультативний та додатковий спосіб формування компетенції місцевого самоврядування. А це означає, що делеговані повноваження не повинні бути домінуючими у структурі компетенції муніципальних органів і переважати над власними повноваженнями. По-друге, делегуючим суб'єктом може виступати чітко визначений орган як загальнодержавного, так і регіонального рівня територіальної організації державної влади. По-третє, органам місцевого самоврядування при делегуванні їм повноважень центральних або регіональних органів влади гарантується право в міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Така можливість відповідає засадам не тільки місцевого самоврядування, але й самого цього способу перерозподілу владних повноважень. Крім того, з огляду на те, що «пристосування» владної діяльності з реалізації делегованих повноважень може здійснюватися у правових формах, дане положення Хартії фактично виходить із можливості здійснювати муніципально-правове регулювання відповідних відносин¹.

Сучасним європейським державам інститут делегування повноважень муніципальним органам добре відомий. Вони розглядають його як важливий елемент системно-функціональної організації влади, що дозволяє, по-перше, уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, переважання центрального уряду місцевими справами; по-друге, забезпечити участь населення у здійсненні владних повноважень, у політичному процесі; по-третє, зблизити державну владу з громадянським суспільством; по-четверте, раціоналізувати й оптимізувати муніципальне управління в цілому².

¹ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 99–100.

² Онупр'єнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 102. С. 29.

Звертаючися до аналізу вітчизняної практики наділення органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями, відповідності її вищезначеним європейським стандартам¹, маємо наголосити на таких проблемах:

а) нечіткість правової природи делегованих повноважень, що породжено конституційною формулою «надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади», чим і зумовлено специфіку даного кола повноважень муніципальних органів;

б) виключно імперативний (законодавчий) спосіб надання органам місцевого самоврядування делегованих повноважень, який унеможлиблює факультативність та добровільність набуття таких повноважень. Адже невиконання закону не може бути виправданим, навіть якщо його виконання суперечить інтересам територіальної громади, порушує права муніципальних суб'єктів, оскільки тим самим буде порушено принцип законності²;

в) наявність значної частки делегованих повноважень у структурі компетенції органів місцевого самоврядування, що призводить до ситуації, коли державні делеговані повноваження домінують над повноваженнями власними. Унаслідок цього визначення делегування повноважень як додаткового способу формування компетенції не вбачається можливим. Тим більше, що законодавець найчастіше йде шляхом саме делегування повноважень при перерозподілі компетенції в рамках реформи децентралізації влади. У результаті, як відмічають дослідники, уся система виконавчих органів місцевих рад задіяна у процесі реалізації державних повноважень органів виконавчої влади, а це створює підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної влади, а не виконавчі органи місцевих рад³, та говорити про тенденцію одержавлення компетенції місцевого самоврядування;

¹ Бодрова І. І. Проблеми правового забезпечення та реалізації реформи територіальної організації влади в Україні. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis* : Collective monograph. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2019. Vol. 1. P. 53–56.

² Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Харків : Одісей, 2006. С. 308.

³ Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах. *Місьцеве самоврядування в умовах демократичної держави* : зб. наук. доп. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2005. С. 77.

г) відсутність інстанційності делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Будучи за своєю суттю повноваженнями органів виконавчої влади, вони делегуються парламентом, який, функціонуючи на засадах поділу державної влади, фактично вирішує питання розподілу компетенції за вертикаллю публічного управління як у межах системи органів виконавчої влади, так і поза нею. Такий порядок позбавляє можливості чітко встановити первинного носія повноважень, що делегуються, та, відповідно, суб'єкта відомчого контролю за виконанням таких повноважень;

д) потреба формалізувати не лише делеговані повноваження муніципальних органів, а й адміністративні процедури їх здійснення, у тому числі шляхом муніципальної нормотворчості. На сьогоднішній день вітчизняна муніципальна практика випередила законодавче регулювання, ухвалюючи різноманітні акти у цій сфері, зокрема, рішеннями виконавчих органів місцевих рад визначаються окремі питання виконання тих чи інших делегованих повноважень організаційного та процедурно-процесуального характеру.

Безумовно, означене коло проблем у сфері здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади не є вичерпним. Розв'язання їх не в останню чергу пов'язано з удосконаленням конституційного регулювання інституту делегованих повноважень. Але зовсім неприйнятним є, на наш погляд, виключення його з предмета конституційного регулювання, як це передбачено в законопроекті №2598. Важливість інституту делегованих повноважень у структурі компетенції місцевого самоврядування та в механізмі децентралізації влади вимагають визначення конституційних його основ. Віднесення його регулювання виключно на рівень поточного законодавства позбавляє органи місцевого самоврядування важливих конституційних гарантій збалансованості та пропорційності повноважень, належного матеріально-фінансового забезпечення та конституційно визначених меж державного контролю здійснення делегованих повноважень, відкриває можливості для довільного та ситуативного перерозподілу повноважень.

Більш прийнятну модель конституційного регулювання делегування органам місцевого самоврядування містив проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), яким, серед іншого, пропонувалося уточнення спосо-

бу розширення компетенції органів місцевого самоврядування (шляхом делегування їм окремих повноважень органів виконавчої влади), кола органів місцевого самоврядування, яким можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади (виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчі комітети районної, обласної ради), рівнів територіальної організації влади, на яких може застосовуватися механізм делегування (громада, район, область), джерел матеріально-фінансового забезпечення державою здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, а також кола органів виконавчої влади, що контролюють здійснення таких повноважень, надавалася можливість упровадження поряд із законодавчим і договірним способом делегування повноважень.

У подальшому в конституційно-проектному аспекті конструктивним може виступати підхід щодо виокремлення видів делегованих державою повноважень за способом делегування – делеговані законом та делеговані договором повноваження. Причому стосовно обох видів обов'язковим має визнаватися визначення державою стандартів надання відповідних послуг.

Законодавчий порядок делегування повноважень на сьогоднішній день є єдиною можливим механізмом наділення органів місцевого самоврядування окремими повноваженнями органів виконавчої влади. Він добре відомий вітчизняній муніципально-правовій політиці. Вирішуючи завдання чіткої, ієрархічної організації публічного управління, разом із цим такий механізм є гнучким та неоперативним, найменшою мірою здатен забезпечити врахування органами державної влади місцевих умов здійснення таких повноважень та оперативного розв'язання тієї чи іншої управлінської проблеми.

У зв'язку з цим украї корисним вбачається вивчення досвіду правового регулювання делегованих повноважень в європейських та інших зарубіжних країнах, що передбачає запровадження поряд з обов'язковим законодавчим і добровільного (договірного) виду делегованих повноважень. Наприклад, така система делегованих повноважень діє в Республіці Албанія на підставі Основного закону 1998 р. та Закону «Про організацію та функціонування органів місцевого самоврядування в Албанії» № 8652 від 31 липня 2000 р. Якщо обов'язкові повноваження делегуються законодавчим шляхом, то добровільні – покладаються на органи місцевого

самоврядування на підставі договорів, укладених цими органами з центральними або регіональними органами виконавчої влади. Добровільні повноваження можуть реалізовуватися як муніципалітетами самостійно, так і спільно з іншими муніципалітетами або центральними (регіональними) органами виконавчої влади. Держава гарантує фінансове забезпечення таких повноважень, але одночасно допускає й залучення власних фінансових ресурсів муніципалітетів для досягнення більш високого рівня обслуговування населення, його кращої якості.

Запровадження обов'язкового (законодавчого) та добровільного (договірного) видів делегованих повноважень дозволяє лібералізувати існуючий законодавчий спосіб делегування повноважень та підвищити його ефективність. Разом із цим воно ставить завдання опрацювання критеріїв, на підставі яких те чи інше повноваження буде делегуватися органам місцевого самоврядування законодавчим або договірним шляхом.

Застосування законодавчого порядку може мати місце щодо тих повноважень органів виконавчої влади, здійснення яких спрямовано на виконання стратегічних або інших довгострокових завдань загальним колом органів місцевого самоврядування, а делегування їх хоча і зумовлене найбільш ефективною реалізацією саме на локальному рівні, забезпечуватиме реалізацію найбільшою мірою загальнодержавних завдань.

Договірні підстави може мати виконання органами місцевого самоврядування тих делегованих повноважень органів виконавчої влади, які пов'язані з досягненням конкретних, можливо, середньо- або короткострокових цілей і завдань державного управління на території певних адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням соціально-економічного, інфраструктурного, демографічного та іншого потенціалу територіальних громад, спроможності органів місцевого самоврядування реалізувати такі повноваження. У такий спосіб договірне делегування повноважень набуватиме характеру і значення додаткового ресурсу розвитку для спроможних і таких, що активно розвиваються, територіальних громад, адміністративно-територіальних одиниць.

Раціональне поєднання вказаних видів делегованих повноважень здатне не тільки підвищити ефективність публічно-владного управління, але і сприяти запровадженню його гнучкої, адаптивної моделі. Проте запровадження його потребує коригування норм ст. 143 Конституції України.

Окрему увагу має бути приділено проблемі систематизації повноважень. На сьогоднішній день коло як власних, так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування визначається єдиним законодавчим актом – Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Але, крім цього, коло останніх істотно розширюється на рівні галузевих законів, що не тільки призводить до істотного їх збільшення, але й порушує проблему співвідношення між базовим Законом і законами галузевими. Важливим моментом галузевого регулювання є те, що такі закони не визначають природи повноваження органу місцевого самоврядування – чи є воно власним (самоврядним) чи делегованим, за незначним виключенням окремих законів. У правозастосовній діяльності муніципальними службовцями це питання вирішується шляхом співвідношення норми галузевого закону із відповідними нормами Розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», адже останні формулюють повноваження в достатньо загальному вигляді. Проте такий підхід містить велику частку суб'єктивізму і часто залежить від компетентності та професіоналізму посадових осіб органів влади. Тому розв'язання означеної проблеми законодавчого впорядкування системи делегованих повноважень є вкрай актуальним.

Але не можна погодитися з пропозиціями стосовно того, що власні повноваження мають закріплюватися в базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а делеговані – тільки в секторальних законах. Адже це не лише не розв'яже проблем системності правового регулювання, але і призведе до ще більшого розростання кількості саме делегованих повноважень. Крім того, при законодавчому визначенні системи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування слід враховувати рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, який неодноразово звертав увагу на те, що при правовому регулюванні неприпустимо розпорошення делегованих повноважень у різних законодавчих актах – вони повинні бути вичерпно визначені в одному законі, а також важливо чітко окреслювати характер повноважень, їх правовий режим та фінансові основи реалізації на законодавчому рівні.

Найбільш оптимальною моделлю правової регламентації інституту делегування повноважень є прийняття окремого базового закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади». Такий закон повинен визначити мету, умови,

способи та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади; окреслювати предмет делегування та перелік тих повноважень, які не підлягають делегуванню органам місцевого самоврядування; закріпити систему делегованих законом повноважень; суб'єктний склад; строки делегування; встановити порядок передачі фінансових, матеріальних ресурсів для здійснення делегованих повноважень; способи взаємодії муніципальних органів з органами виконавчої влади з питань реалізації делегованих повноважень; форми державного контролю та суб'єктів, які його здійснюють; відповідальність за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень, неналежне матеріально-фінансове забезпечення повноважень; передбачити порядок розгляду спірних питань, що виникають при реалізації делегованих повноважень; встановити підстави і порядок відкликання делегованих повноважень та їх припинення за ініціативою органів місцевого самоврядування тощо.

Слід підтримати ідею створення електронного переліку (кодифікатора) повноважень. Адже на сьогоднішній день відсутні не лише єдина законодавчо визначена система делегованих повноважень, але й загальнодержавний облік таких повноважень та відповідальний за це орган державної влади, комплексна оцінка ефективності системи, яка, у свою чергу, уявляється доволі громіздкою та застарілою. Систематизація ж делегованих органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади матиме важливе практичне значення. Вона дозволить упорядкувати коло здійснюваних органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, оцінити повноту компетенції, функціональну роль органів місцевого самоврядування в механізмі публічного управління, збалансувати управлінські, бюджетно-фінансові, контрольно-наглядові відносини між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. А в перспективному аспекті, при додатковому запровадженні договірних засад делегування, стане основою належного планування, обліку, моніторингу забезпечення та виконання відповідних договорів.

По-шосте, важливою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування у сфері компетенції місцевого самоврядування є те, що у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином (ч. 6 ст. 4).

Нині спектр форм залучення муніципальних органів до формування правової політики у сфері місцевого самоврядування є доволі широким. Він включає як просте інформування та листування між відповідними органами, так і погодження проєктів актів центральних та вищих органів державної влади як обов'язковий етап вироблення державно-владних рішень, формування консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, проведення спільних організаційних заходів (розширені та виїзні засідання, наради, «круглі столи», слухання та ін.) муніципальних та державних органів. Значний потенціал впливу мають асоціації органів місцевого самоврядування, які виконують посередницьку роль між органами державної влади та органами місцевого самоврядування: з одного боку, доводять опрацьовані, скоординовані, субординовані інтереси органів місцевого самоврядування, а з іншого – мають можливість постійно спостерігати за їх дотриманням, своєчасно інформуючи своїх членів про стан державної політики у сфері місцевого самоврядування та в інших сферах, що зачіпають його інтереси, та застосовувати заходи запобігання прийняттю тих рішень, що не відповідають їм¹.

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» передбачив, що асоціації розробляють та подають державним органам пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду в порядку, встановленому цим Законом; готують висновки до проєктів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; беруть участь у консультаціях всеукраїнських асоціацій із Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади; надають висновки до проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. При цьому слід погодитися з пропозиціями А. О. Новак щодо доповнення переліку питань, з яких центральні органи виконавчої влади зобов'язані проводити консультації з всеукраїнськими асоціаціями, пропозиціями з перерозподілу повноважень, у тому числі делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконав-

¹ Бодрова І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики : монографія. Харків : Вид. Ванярчук Н. М., 2006. С. 37.

чої влади¹. Це сприятиме оптимізації системи муніципальних повноважень з урахуванням інтересів територіальних громад та створених ними органів, а також підвищенню якості управління з орієнтацією на ресурсний потенціал органів місцевого самоврядування, готовність і здатність цих органів реалізувати відповідні повноваження.

Реалізація повноважень місцевого самоврядування, якість роботи його органів муніципального управління на пряму залежні від матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, її обґрунтованості, повноти та ефективності, адже в іншому випадку, за її відсутності або недостатності, втрачається весь сенс децентралізації. Тому вважаємо абсолютно неприйнятними спроби скорочення конституційних гарантій матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування та звуження конституційного визначення ресурсної бази реалізації власних повноважень місцевого самоврядування, яка за Конституцією України поряд із податковими надходженнями містить і широке коло ресурсів матеріального характеру.

Це стосується і скорочення матеріально-фінансових гарантій здійснення органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (делегованих повноважень). Так, ч. 3 ст. 143 Конституції України гарантовано: держава фінансує здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування, у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Норму, що конкретизує джерела матеріально-фінансового забезпечення, містить ч. 1 ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади в повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів із державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування

¹ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 142.

відповідних об'єктів державної власності. При цьому принципово важливе значення має використане у вищевказаних конституційній та законодавчій нормах формулювання «у повному обсязі», яке передбачає нормативну вимогу повного покриття видатків, пов'язаних із виконанням органами місцевого самоврядування повноважень, за рахунок державних фінансів та об'єктів державної власності.

При вирішенні цього питання слід скористатися європейським досвідом та реалізувати вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зокрема, слід визначити, що держава забезпечує сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, а зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів. Закріплення цих положень відповідає ч. 4 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування та є додатковою гарантією матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Така практика конституційного регулювання застосовується в низці європейських країн (ст. 167 Конституції Польщі, ст. 72-2⁴ Конституції Франції).

Крім того, слід зберегти існуючі гарантії щодо компенсації витрат, спричинених виконанням рішень органів державної влади. Ця норма має важливе значення з точки зору фінансової підтримки реформи місцевого самоврядування, державного стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад.

Вважаємо важливим зберегти також і конституційні засади міжмуниципального співробітництва як конституційні гарантії матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування. Це відповідає конституційно-правовій практиці зарубіжних держав та положенням ч. 1 ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. На недоцільність виключення з тексту законопроекту норми щодо співпраці територіальних громад, які на договірних засадах можуть об'єднувати об'єкти комунальної власності, звертала увагу і Венеціанська комісія у п.59 Висновку CDL-AD(2014)037.

Об'єднання міжмуниципальної кооперації набули значного поширення в муніципальній практиці європейських держав. Право на формування та (або) участь у них закріплено на конституційному рівні в Австрії,

Німеччині, Бельгії, Франції та низці інших країн: для виконання окремих завдань у сфері власної компетенції громади можуть об'єднуватися в союзи громад, агломерації, федерації, об'єднання комун.

На сьогоднішній день українське законодавство також передбачає можливість встановлення та здійснення міжмуніципальної кооперації. Законом України «Про співробітництво територіальних громад» передбачено, що вона може реалізовуватися в різних формах, деякі з яких мають інституційний характер: утворення органами місцевого самоврядування спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів або ж спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень. Проте вітчизняна муніципальна практика демонструє незначне використання даних форм співробітництва, а переважною є реалізація спільних проєктів з координацією діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів. Це свідчить про більшу схильність органів місцевого самоврядування до ситуативних, строкових, ніж до інституційних, тривалих форм співробітництва. І це, на наш погляд, – показник невисокого рівня довіри до держави, яка демонструє доволі часту зміну «правового поля» функціонування місцевого самоврядування. Посиленню гарантій міжмуніципальної кооперації сприяло б закріплення на конституційному рівні права формування таких об'єднань.

Важливою гарантією урахування всієї організаційної, ресурсної та іншої специфіки реалізації делегованих повноважень на локальному рівні виступатиме імплементація передбаченої ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування обов'язковості проведення з органами місцевого самоврядування консультацій про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів. При цьому такі консультації повинні проводитися поряд з консультаціями у процесі планування і прийняття рішень про делегування повноважень. Цю гарантію, на наш погляд, має бути враховано в конституційно-проєктному тексті.

Таким чином, підбиваючи підсумки, маємо зазначити, що нинішня вітчизняна система повноважень органів місцевого самоврядування формувалася в умовах жорсткої централізації влади на місцевому рівні. Враховуючи нестабільність політичної системи і слабкість економічної бази, законодавець намагався одночасно і гарантувати автономію місце-

вого самоврядування, і зберегти збалансованість та дієздатність системи управління на місцевому рівні. На сьогодні вона характеризується істотними вадами та низьким рівнем імплементації стандартів, визначених Європейською хартією місцевого самоврядування, здається несистематизованою, мало впорядкованою та інколи застарілою. Оновлення її вимагає комплексного підходу – від конституційної модернізації правового регулювання компетенції місцевого самоврядування до надання органам місцевого самоврядування правової автономії у пристосуванні виконання делегованих повноважень до місцевих умов.

Імплементації європейських стандартів у сфері компетенції місцевого самоврядування серед іншого сприятимуть такі заходи правового характеру: закріплення на конституційному рівні засад муніципального дуалізму з визнанням права органів місцевого самоврядування брати участь в управлінні публічними справами та розмежуванням компетенції між муніципальними органами та органами державної влади шляхом чіткого визначення кола повноважень цих органів; застосування позитивного принципу, як цього і вимагає ч. 2 ст. 19 Конституції України, у регулюванні компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування та закріплення негативного принципу в регулюванні компетенції місцевого самоврядування; конституційне встановлення принципів субсидіарності, виключності та повноти повноважень як керівних засад формування компетенції територіальних громад та створюваних ними органів; удосконалення правового, у тому числі конституційного, регулювання делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади; гарантування на конституційному рівні права органів місцевого самоврядування на формування об'єднань міжмуніципальної кооперації та ін.

2.4. Конституційно-правове забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні

Сучасний етап державного будівництва, на якому органи прокуратури було позбавлено функції загального нагляду, а місцеві органи виконавчої влади, як і центральна ланка виконавчої вертикалі, не набули ді-

євих контрольно-наглядових повноважень, загострив проблему інституційного та правового забезпечення державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України у процесі їх нормотворчої, правозастосовної та іншої поточної діяльності. Реалізація конституційної реформи в частині внесення змін до Розділу VII «Прокуратура» і незавершеність її щодо децентралізації влади, якою передбачалося введення інституту префектів та запровадження додаткових організаційно-правових інститутів контрольно-наглядового характеру, призвели до відсутності ефективної системи державного нагляду за законністю муніципальної діяльності.

Відповідно до ст. 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. При цьому з мотивів невідповідності до Конституції чи законів України такі рішення зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Разом із цим відповідного закону парламентом так і не було ухвалено. Аналогічну конституційну норму містить і ч. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності до Конституції або законів України визнаються незаконними в судовому порядку. Таким чином, єдиним державно-примусовим механізмом припинення дії рішень органів місцевого самоврядування, що не відповідають Конституції та законам України, є їх визнання незаконними в судовому порядку, що, у свою чергу, тягне втрату ними чинності.

Вітчизняне законодавство чітко не окреслює кола владних структур, що мають право зупиняти рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх незаконності з одночасним зверненням до суду. Водночас звернутися до суду з приводу невідповідності до чинного законодавства рішень органів місцевого самоврядування можуть будь-які зацікавлені суб'єкти, а також органи, що здійснюють перевірку стану додержання Конституції та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Такими органами, зокрема, можуть виступати місцеві державні адміністрації, оскільки вони відповідно до ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» мають право перевіряти стан дотримання Конституції та за-

конів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами з питань, віднесених до відання місцевих державних адміністрацій, територіальні органи центральних органів виконавчої влади в межах наданих їм повноважень. Проте ані зазначений Закон, ані інші акти чинного українського законодавства загалом не передбачають механізму адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в межах реалізації ними власних повноважень.

Детальне регулювання засад державного нагляду за функціонуванням місцевого самоврядування міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування, що відображає практику європейських держав із вирішення цього питання. Зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування встановлено такі засади:

по-перше, будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише відповідно до процедур та у випадках, передбачених конституцією або законом;

по-друге, будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування зазвичай має на меті забезпечити дотримання закону та конституційних принципів (однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування);

по-третє, адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється так, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Як бачимо, Європейська хартія місцевого самоврядування містить вимогу про необхідність урегулювання процедури адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування на рівні конституції або закону відповідної держави, що є гарантією самостійності місцевого самоврядування. В Україні на сьогодні зазначені питання законодавчо не закріплено.

Поряд із положеннями Хартії слід враховувати й Рекомендацію № R(98)12 «Про нагляд за діяльністю органів місцевої влади», ухвалену Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1998 р. [14], яка спрямована передусім на втілення засад, викладених у ст. 8 Хартії. Додаток до цього документа містить керівні принципи, що мають визначати обсяг та процедури адміністративного нагляду, а саме:

1) забезпечення здійснення органами місцевої влади їхніх повноважень, якщо закон не передбачає іншого;

2) сприяння визначенню «власних повноважень» через їх делегування, що призведе до зменшення доцільності нагляду;

3) чітке перерахування в статутних положеннях видів діяльності, які підлягають нагляду;

4) обмеження обов'язкового адміністративного нагляду за діями певної важливості відповідно до службового становища;

5) зменшення загального обсягу адміністративного контролю;

6) забезпечення існування лише одного наглядового органу першої інстанції, якщо потрібне втручання спеціалізованих наглядових органів (залежно від змісту діяльності, що підлягає перевірці), чітке визначення сфер компетенції таких органів з метою уникнення невизначеності, який саме орган повинен здійснювати нагляд;

7) установлення в статутних документах часового ліміту для здійснення наглядовим органом відповідного нагляду.

Нині маємо констатувати невідповідність чинного організаційно-правового механізму державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування названим європейським стандартам та керівним принципам¹, а також відсутність його системності та належної правової основи.

Системне оновлення механізму державного нагляду та контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування на нових концептуальних та інституційних засадах має бути передбачено в конституційному законопроекті. На сьогодні консолідованою є позиція щодо запровадження інституту префектів: префект призупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. При цьому пропонуємо на конституційному рівні закріпити вимогу, що порядок призупинення дії актів органів місцевого самоврядування має визначатися на законодавчому рівні. Це має стати додатковою конституційною гарантією правового характеру здійснюваного державного нагляду. Крім того, на проти-

¹ Бодрова І. І. Проблеми імплементації європейських стандартів державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні. *Particularitatile adaptarii legislativii Republicii Moldova si Ucrainei la legislatia Uniunii Europene* : conferinta internationala stiintifico-practica (23–24 martie 2019, Chisinau). Chisinau : Tipogr. «Cetatea de Sus», 2019. P. 65.

вагу вказаному повноваженню префекта слід зберегти в конституційному тексті важливу правову гарантію діяльності місцевого самоврядування – можливості захисту його прав у судовому порядку. Таку норму спрямовано на реалізацію ст. 11 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Додатковий, але не менш важливий з точки зору забезпечення територіальної цілісності держави, механізм державного нагляду за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування має передбачати, що в разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України і створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, а також тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Такий підхід свого часу був підтриманий Венеціанською комісією, яка вважає, що «є цілком виправданим, що Президент України як гарант Конституції... повинен мати повноваження втручатися, – швидше і ефективніше, ніж Верховна Рада, коли органи місцевого самоврядування виходять за межі своїх конституційних повноважень та створюють загрозу суверенітету, територіальній цілісності і безпеці держави» (п. 11 попереднього висновку № 803/2015 від 24 червня 2015 р. щодо запропонованих конституційних змін про територіальний устрій та місце самоврядування в Україні).

У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

При цьому важливого значення набувають такі аспекти цього порядку, як вичерпність переліку підстав прямого державного втручання в діяльність місцевого самоврядування та закріплення на конституційному рівні чіткого порядку дій та строків реалізації контрольно-наглядових процедур. У зв'язку з цим доцільно встановити чіткі строки розгляду Конституційним Судом України відповідного подання Президента

України і за результатами рішення останнього – вимогу або негайного відновлення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, або призначення Верховною Радою України відповідних місцевих виборів. На думку Венеціанської комісії, для вирішення відповідного питання Конституційному Суду України повинен бути встановлений короткий термін (п. 11 попереднього висновку № 803/2015 від 24.06.2015 р. щодо запропонованих конституційних змін про територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні). У разі визнання Конституційним Судом України акта місцевого самоврядування таким, що відповідає Конституції України, органи місцевого самоврядування повинні негайно відновити свої повноваження, а тимчасовий державний уповноважений повинен негайно припинити свої функції. У разі визнання Конституційним Судом України акта місцевого самоврядування таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України має негайно призначити місцеві вибори. Усе це має бути прямо передбачено в Конституції (п. 11 попереднього висновку № 803/2015 від 24.06.2015 р. щодо запропонованих конституційних змін про територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні).

Запропонована модель державного нагляду у сфері місцевого самоврядування має збалансовувати інтереси органів місцевого самоврядування, яким гарантується правова автономія у прийнятті рішень, та інтереси держави, яка отримує дієвий механізм для збереження унітарності держави, забезпечення територіальної цілісності й незалежності України, її суверенітету, захисту прав і свобод громадян. При цьому в Україні пропонується використати французьку модель інституту префектів, яка є «відносно м'якою», оскільки префекти можуть лише зупинити дію актів місцевого самоврядування, а не скасовувати їх, як у деяких інших європейських країнах.

Незважаючи на відкладення конституційних змін у частині децентралізації влади, ключові аспекти відповідної реформи останніми роками не сходять з порядку денного експертного і громадського дискурсу. Більше того, вихідні засади державного контролю у сфері місцевого самоврядування зазнали спроби свого визначення у проекті Закону України «Про префектів»¹. Цей законопроект отримав доволі критичну

¹ Про префектів : проект Закону України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>.

оцінку з боку експертного середовища: зокрема, вказувалося на необґрунтоване розширення порівняно з визначеними у конституційному законопроекті кола функцій та предмета наглядової діяльності префектів, неузгодженість та дискусійність значної кількості питань, пов'язаних із запропонованим регулюванням правового статусу префектів, нечіткість встановлюваного механізму наглядової діяльності, незакріпленість прав та гарантій діяльності префекта, якими він має користуватися у процесі здійснення нагляду за додержанням законності органами місцевого самоврядування¹. Разом із тим пошуки конституційної моделі статусу префектів як представників виконавчої влади на місцях продовжуються.

Підтримуючи позицію щодо запровадження в Україні інституту префекта, пропонуємо закріпити, що префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Під час здійснення своїх повноважень він відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України. Пропонуємо закріпити, що посада префекта є посадою державної служби з поширенням на неї відповідних вимог щодо політичної нейтральності та забезпечення запобігання корупції. Це повністю відповідатиме європейській практиці функціонування аналогічних контрольно-наглядових органів на місцевому рівні.

При конституційному визначенні статусу префектів необхідно чітко розмежувати його функції з функціями територіальних органів центральних органів виконавчої влади, запобігши їх функціональному суміщенню. Якщо перші повинні мати контрольно-наглядове і координаційне спрямування, то другі – здійснювати державне управління в певних галузевих або функціональних сферах на відповідній території. При цьому за префектами доцільно закріпити роль координаційного центру діяльності таких територіальних органів на відповідній території. При цьому не може бути підтримано підхід, відповідно до якого за префектами закріплюються повноваження щодо здійснення адміністративного нагляду за додержанням законності територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Адже останні є структурними органами, що знаходять-

¹ Науково-консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про префектів». *Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України* : офіц. сайт. URL: <https://dbms.institute>.

ся в системі відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, є їм підзвітними та підконтрольними. Отже, контроль нормотворчої діяльності цих органів мають здійснювати вищестоящі структури відповідних центральних органів виконавчої влади, які наділені достатніми та ефективними механізмами прямого управлінського контролю. Наглядові повноваження в цьому випадку виходитимуть за межі координаційної функції префектів. Префектам же, враховуючи особливості статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади (їх підпорядкування), мають бути надані повноваження порушення перед керівництвом відповідних центральних органів виконавчої влади питання скасування актів територіальних органів, можливо з правом призупинення акта. Разом із тим це питання доцільно віднести на рівень законодавчого регулювання.

Таким чином, вважаємо, що на конституційному рівні можуть бути закріплені такі повноваження префекта: 1) здійснює нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування до Конституції та законів України; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади; 3) спрямовує й організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 4) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

При цьому вбачається необхідним обмежити предмет нагляду, здійснюваного префектом, відповідністю актів органів місцевого самоврядування до Конституції та законів України. Пропоноване ж закріплення за префектом повноваження щодо «здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування» фактично означає повернення до радянської системи загального нагляду і встановлення тотального нагляду за місцевим самоврядуванням, що суперечить ч. 3 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Крім того, слід звернути увагу на те, що термін «адміністративний нагляд» хоча і живається в Європейській хартії місцевого самоврядування, але у вітчизняному законодавстві використовується для позначення дещо іншого напрямку діяльності державних органів. Так, він на сьогодні, зокрема, застосовується в Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», під ним розуміють

«систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції» (ст. 1 Закону). А тому при визначенні повноважень префекта доцільно послуговуватися саме терміном «нагляд», що, крім вищевказаного, виключить будь-яку формальну можливість встановлення імперативно-владних управлінських відносин між префектом і муніципальними органами.

Нереалізованість конституційної реформи щодо децентралізації влади, що передбачає, зокрема, і модернізацію інституційного і функціонального механізму державного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування та запровадження інституту префектів, поставила завдання опрацювання тих узгоджених позицій і положень, що мають закласти підвалини розроблення конституційної моделі організації та здійснення державного нагляду. Щодо останніх хотілося б висловити деякі міркування.

По-перше, відповідно до ч. 4 ст. 143 та ч. 2 ст. 144 Конституції України мають чітко розмежовуватися процедури здійснення нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України при здійсненні власних (самоврядних) повноважень та контролю за виконанням цими органами делегованих (державних) повноважень. Власна компетенція – це сфера самостійного владарювання місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Тож державний контроль обмежується спостереженням за додержанням правових рамок її здійснення, маючи характер державного нагляду.

Державний же контроль за делегованими повноваженнями має форму предметного контролю, що стосується не тільки правомірності, але й доцільності розв'язання тих чи інших завдань. Делеговані повноваження – це та сфера компетенції, у якій не діє гарантований ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип невтручання органів державної влади, їх посадових осіб у здійснення муніципальними органами наданих їм повноважень. Будучи одним із засобів державного управління, контроль виконання делегованих повноважень передбачає не тільки спостереження за станом їх виконання, але й коригування допущених порушень¹ [5, с.139].

¹ Новак А. О. Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 139.

При цьому вважаємо недоцільною концентрацію у наглядового органу контрольно-наглядових повноважень за діяльністю органів місцевого самоврядування у сферах як власної, так і делегованої компетенції. Адже це призведе до формування системи тотального контролю за органами місцевого самоврядування і фактичного включення їх до виконавчої вертикалі. Вважаємо, що такий орган має здійснювати нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України у процесі їх нормотворчої діяльності, а функції спеціалізованого (галузевого) контролю за виконанням делегованих повноважень мають бути покладені на центральні органи виконавчої влади.

По-друге, державний нагляд слід поширити на муніципальні акти виключно нормативного характеру, ухвалені як представницькими, так і виконавчими органами територіальних громад, а також районними та обласними радами. Щодо індивідуальних актів застосовується загальний порядок судового оскарження зацікавленими суб'єктами законності таких актів. Адже такі акти не мають відкладального порядку набуття чинності (вступають у силу з моменту їх ухвалення) та вичерпуються фактом їх виконання (припиняють свою дію в момент реалізації). Через це ускладнюється, а здебільшого – унеможлиблюється застосування щодо них конституційного механізму зупинення дії та оскарження, оскільки застосування таких процедур до недійових актів неможливе, що підтверджується і правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в мотивувальній частині Рішення № 7-рп/2009 від 16 квітня 2009 р. (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування)¹.

По-третє, нагляд повинен мати постійний, а не вибірковий, та наступний, а не попередній характер. Прийнятий органом місцевого самоврядування нормативний акт повинен надсилатися наглядовому органу в найкоротший строк, але незалежно від цього набирати чинності в загальному, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядку. Наглядовий орган у разі встановлення невідповідності Конституції та законам України прийнятого органом місцевого самоврядування акта має у встановлений строк сповістити орган місцевого самоврядування, який видав цей акт, про виявлення фактів неза-

¹ Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.

конності його рішень та надати розумний строк на усунення допущених порушень. Якщо акт не буде приведено у відповідність до законодавства протягом встановленого часу, дія муніципально-правового акта підлягає зупиненню з одночасним зверненням до суду. Такий порядок відповідає ч. 2 ст. 144 Конституції України.

Зважаючи на суспільну значущість проєкту того чи іншого муніципально-правового акта, наглядовий орган може надати попередній висновок щодо відповідності оприлюдненого проєкту такого акта Конституції та законам України, який матиме рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Встановлення ж обов'язковості попереднього висновку наглядового органу суперечитиме гарантіям правової автономії місцевого самоврядування, вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування та муніципальній практиці європейських держав, у яких інститут адміністративної опіки нині не застосовується.

По-четверте, механізм державного нагляду не повинен запроваджувати ієрархічні відносини між органами місцевого самоврядування та суб'єктом нагляду, передбачати формування органу загального контролю діяльності органів місцевого самоврядування, включати перевірки та оцінювання стандартів якості публічних послуг, що належатиме до сфери предметного (галузевого) контролю. Повноваження наглядового органу мають відповідати його функціональному призначенню, сприяти забезпеченню дотримання органами місцевого самоврядування законності, боротьбі з корупцією та досягненню інших загальних суспільно значущих цілей.

По-п'яте, важливим вбачається вирішення питання належності наглядового органу до тієї чи іншої підсистеми органів державної влади. Вважаємо, що інституційно виправданим є підхід щодо віднесення наглядового органу до підсистеми президентської влади. Адже саме Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102 Конституції). Органи ж виконавчої влади мають здійснювати галузевий контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Крім того, ураховуючи динаміку формування об'єднаних територіальних громад, реформування повноважень та роль районних органів управління, вважаємо за доцільне формувати наглядові органи на регіо-

нальному рівні, однак забезпечити законодавчу можливість створювати за потребою їх територіальні представництва і на нижчих рівнях територіальної організації влади.

По-шосте, суб'єкт нагляду має формуватися як авторитетна, професійна, ефективна державна інституція. Порядок призначення керівника наглядового органу має визначатися після узгодження питання підпорядкованості цього органу. Кількісний склад наглядового органу має залежати від кількості органів місцевого самоврядування на відповідній території, специфіки їх діяльності, особливостей території. Добір кадрів має здійснюватися на засадах відкритого конкурсного відбору за об'єктивними, зрозумілими критеріями (освіта, досвід практичної діяльності, фах, кваліфікація тощо) та чіткими, прозорими процедурами. Даний орган має бути максимально убезпечений від політичного впливу та тиску, бути політично нейтральним.

По-сьоме, на законодавчому рівні необхідно врегулювати механізм зворотного зв'язку суб'єкта нагляду з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями. Вважаємо, що основні форми та способи його мають знайти своє закріплення на законодавчому рівні як важливий елемент взаємодії державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема, це створення консультативної ради при наглядовому органі, узагальнення та поширення матеріалів узагальнення практики наглядової діяльності, просвітницькі заходи тощо.

У контексті здійснюваного дослідження не можна оминати питання правової основи державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Він є необхідним елементом механізму делегування повноважень. Проте сучасний стан його правового регулювання характеризується різноманітністю та фрагментарністю, система суб'єктів – надлишковістю та низькою узгодженістю, зміст свідчить скоріше про здійснення моніторингу, ніж про можливість результативного владного впливу. Розв'язання цих проблем вимагає оновлення конституційних засад державного контролю, забезпечення належної його законодавчої основи та впорядкування підзаконного рівня регулювання.

Контроль під час виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування має конституційну основу. Так, ч. 4 ст. 143 Конституції України встановлює, що органи місцевого самоврядування

з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова, який очолює виконавчий комітет місцевої ради, є підконтрольним відповідним органам виконавчої влади з питань здійснення виконавчими органами ради делегованих повноважень органів виконавчої влади (ч. 6 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Підконтрольність означає певний стан організаційних відносин між органами влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність¹. Підконтрольність надає органам виконавчої влади право визначати загальну політику здійснення повноважень, їхню методологію, право інструктування та інспектування, освіти кадрів, надавати вказівки про доцільність тих або інших заходів, оцінки їх здійснення².

Положення Основного Закону України визначають у найбільш загальному вигляді коло підконтрольних суб'єктів, але не конкретизують його. Така конкретизація здійснюється на законодавчому рівні: у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що підконтрольними органами є виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Але чітке визначення підконтрольних суб'єктів має забезпечуватися на конституційному рівні. Відповідні зміни були передбачені законопроектом «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015 р.: виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження. Разом із цим вищевказана законопроектна норма не враховує можливості законодавчого способу делегування повноважень, а тому потребує уточнення.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

² Соляник К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи : монографія. Харків : Крок, 2004. С. 153.

місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

На сьогоднішній же день такий контроль, у порушення вимог Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавчо не врегульовано. Лише Закон України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Кабінет Міністрів України здійснює контроль за додержанням законодавства органами місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади (ст. 20) і відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади (ч. 5 ст. 39). При цьому контрольна діяльність законодавчо не є врегульованою, а здійснюється на підставі підзаконного акта.

Так, Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 р. № 339 (зі змінами), покладає контроль на відповідні місцеві держадміністрації, а у випадках, передбачених законодавством, – на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Безперечно, існує нагальна потреба врегулювання відносин організації та здійснення державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади на рівні спеціального закону. У ньому мають знайти своє врегулювання питання принципів, вимог, суб'єктів, форм, порядку здійснення контрольної діяльності, а також права та обов'язки контролюючих та підконтрольних органів, система заходів реагування на виявлені порушення виконання делегованих повноважень, гарантії органів місцевого самоврядування при здійсненні стосовно них заходів контролю, форми, по-

рядок і підстави відповідальності органів місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Таким чином, підбиваючи підсумок дослідження проблем правового регулювання державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні, маємо констатувати відсутність належної законодавчої бази, ефективного механізму такого нагляду та неімplementованість європейських стандартів у цій сфері. Розв'язання цих проблем пов'язано з удосконаленням конституційно-правової політики у сфері місцевого самоврядування: оновленням конституційної основи організації та здійснення місцевого самоврядування взагалі та державного нагляду за додержанням законності в діяльності муніципальних органів зокрема; ухваленням законів про державний нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України, а також про державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. При опрацюванні організаційно-правового механізму державного нагляду запропоновано: 1) чітке розмежування процедур здійснення нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів України при реалізації власних (самоврядних) повноважень та процедур здійснення контролю за виконанням цими органами делегованих (державних) повноважень; 2) поширення державного нагляду на муніципально-правові акти нормативного характеру; 3) здійснення державного нагляду на постійних засадах та за результатами нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування; 4) недопущення формування ієрархічних відносин між наглядовим органом та органами місцевого самоврядування; 5) формування суб'єкта нагляду як авторитетної, професійної, ефективною державної інституції зі здійсненням добору кадрів на засадах відкритого конкурсу за об'єктивними, зрозумілими критеріями та чіткими, прозорими процедурами; 6) законодавче врегулювання зворотного зв'язку суб'єкта нагляду з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями.

Тож, говорячи про Конституцію як про безсумнівний каркас української правової системи, сьогодні не можна не думати про майбутнє. Фундаментальні цінності Конституції – цінності державної єдності, свободи, народовладдя, демократії, верховенства права, соціальної спра-

ведливості – залишаються незмінними, першочерговими і актуальними. Але сучасні виклики ставлять перед Конституцією нові завдання – формування легітимного підґрунтя системної реформи територіальної організації влади, удосконалення місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та системно-структурної організації державної влади на регіональному і місцевому рівнях.

Довгоочікуване ухвалення змін до Конституції України, базуючись на положеннях сучасного конституціоналізму, Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, має створити належну правову основу для імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування, надати конституційний статус процесу об'єднання громад в Україні, забезпечити створення повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх територіальних рівнях. Конституційна реформа децентралізації влади повинна мати системний характер, адже передбачаючи зміни адміністративно-територіального устрою, системно-структурної організації влади на базовому, субрегіональному та регіональному рівнях, вона вплине на всю державно-владну вертикаль, дозволить сформувати сучасну, гнучку та адаптивну модель публічного управління, здатну надавати адекватну і оперативну відповідь на будь-які виклики сьогодення. При цьому вкрай важливим є забезпечити не «згортання» вже досягнутих результатів розбудови системи муніципального управління та локальної демократії, а надання їм нового конституційно-правового поштовху в подальшому розвитку на засадах децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. About municipalities and regions. URL: <https://english.sim.dk/responsibilities-of-the-ministry/governance-of-municipalities-and-regions/about-municipalities-and-regions/>.
2. Act on Municipalities (the Municipal Order) [of the Czech Republic], 2000. URL: <http://www.mvcr.cz/soubor/act-on-municipalities-2000-pdf.aspx>.
3. Boggero G. Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe. Lieden, Boston : BRILL, 2017. 350 p.
4. Canary Islands (Las Islas Canarias). URL: <http://projects.upel.ca/iis/files/2016/11/Canary-Islands-Las-Islas-Canarias.pdf>.
5. Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis : Collective monograph. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2019. Vol. 1. 316 p.
6. Charte européenne de l'autonomie locale. Strasbourg, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a095>.
7. Code général des collectivités territoriales. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>.
8. Comments on the Draft Laws on the All-Ukrainian Referendum and on Local Referendum of Ukraine by Mr Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (Substitute Member, Spain) : Opinion no. 475 / 2008 : CDL-EL(2008)010 / European Commission for democracy through law (Venice Commission). Strasbourg, 3 June 2008. P. 2. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2008\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2008)010-e).
9. Compatibility of the Draft Law on amending the Constitution of Ukraine as to Decentralization of Power as Submitted by the Verkhovna Rada to the Constitutional Court of Ukraine on 16 July 2015 (CDL-REF(2015)035rev) with Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments Regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine (CDL-PI(2015)008) : Secretariat Memorandum : Opinion no. 803/2015 : CDL(2015)040rev. Strasbourg, 13 October 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2015\)040rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2015)040rev-e).
10. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

11. Constitution de la République Française. URL: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_12.
12. Constitution of the Italian Republic. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
13. Constitution of the Principality of Andorra 2 February 1993. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ad/ad001en.pdf>.
14. Constitution of the Principality of Liechtenstein of 5 October 1921. URL: <https://www.regierung.li/law#constitution>.
15. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis / Council of European Municipalities and Regions (CEMR). October 2013. URL: http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.p.
16. Décentralisation et enseignement – dossiers documentaires / Ministère de l'éducation. URL: <http://media.education.gouv.fr/file/40/4/1404.pdf>.
17. Decentralization and Local Democracy in the World: Executive Summary. URL: http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/00_summary_en.pdf.
18. Decentralization. URL: : <http://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>.
19. Decentralization: A sampling of definitions : Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.
20. Declaration of Principles on Local Autonomy. Recommendation 615 (1970). URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14649&lang=en>.
21. Definition and limits of the principle of subsidiarity : Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). *Local and regional authorities in Europe*. No. 55. 46 p. URL: <https://rm.coe.int/1680747fda>.
22. Delcamp A. Opinion on the provisions concerning the organisation and status of local and regional authorities under the new constitution of Ukraine (adopted on 28 June 1996) : CDL(1996)079e-restr, Strasbourg, 16 October 1996. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1996\)079-e#](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1996)079-e#).

23. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione Legge 5 maggio 2009. URL: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090421.htm>.
24. Details of Treaty No. 122. European Charter of Local Self-Government. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122?module=treaty-detail&treatynum=122>.
25. Draft opinion on the Constitutional Situation in Ukraine : Opinion no. 599/2010. Strasbourg, 10 December 2010 / European Commission for democracy through law (Venice Commission). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2010\)126-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2010)126-e).
26. Erik A. Swyngedouw Territorial Organization and the Space. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*. 1992. Vol. 17, No. 4. P. 417–433. URL: <http://isites.harvard.edu>.
27. European Charter of Local Self-Government and explanatory report. 48 p. URL: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_en.pdf.
28. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 15.X.1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
29. European Governance : A White Paper. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm.
30. Faguet J.-P. Decentralization and Governance. URL: http://policydialogue.org/files/publications/Decentralization_and_Governance.pdf.
31. Federal Constitutional Law of 10 November 1920. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.
32. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796) BayRS 2020-1-1-I. URL: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO>.
33. Giarda P. Fiscal federalism in the Italy Constitution: the aftermath of the October 7-th referendum. URL: <https://dipartimenti.unicatt.it/economia-finanza-43novembre2001.pdf>.
34. Haček M., Bačlija I. The Administrative Capacity of Slovenian Municipalities. *Lex localis*. 2009. Vol. 7, No. 3. P. 307–327. DOI: <https://doi.org/10.4335/88>.
35. Hertzog R. Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? *Territorial Consolidation Reforms in Europe* / ed. by P. Swianiewicz. Budapest : Local Government and Public Service Reform

- Initiative : Open Society Institute, 2010. P. 285–308. URL: http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24359_subor.pdf.
36. Hulst R., Montfort A. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*. 2012. 2012. Vol. 27, Iss. 2. P. 121–144. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>.
 37. Kuhlmann S. Decentralisation in France: The «Jacobin» State Stuck between Continuity and Transformation. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 2011. Br. 2. Str. 311–336. URL: <https://hrcak.srce.hr/file/194844>.
 38. Law on administrative supervision of municipalities : Republic of Lithuania law : from 4 May 1998 No VIII-730. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.372525?jfwid=18117lisri>.
 39. Law on local and regional self-government of Croatia, 10.04.2001. URL: <http://www.parliament.am/library/Tim/XORVATIA.pdf>.
 40. Local and regional democracy in Denmark. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-denmark-recommendation-julia-costa-por/168071ab7f>.
 41. Local and regional democracy in Italy. URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-italy-monitoring-committee-rapporteurs/1680759b3b>.
 42. Local government in Sweden – organisation, activities and finance. URL: <https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056>.
 43. Lopatka R. Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality. *European View*. 2019. Vol. 18, Iss. 1. P. 26–36. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F1781685819838449>.
 44. NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>.
 45. Občine. URL: <https://skupnostobcin.si/obcine/>.
 46. Opinion on the amendments to the Constitution of Ukraine regarding the territorial structure and local administration as proposed by the working group of the Constitutional Commission in June 2015 endorsed by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23–24 October 2015) : Opinion No. 803/2015. Strasbourg, 26 October 2015. P. 6. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)028-e).
 47. Opinion on the Draft Law of Ukraine amending the Constitution presented by the President of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 79th

- Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) : Opinion no. 534/2009 : CDL-AD(2009)024. Strasbourg, 15 June 2009 21 p. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)024-e).
48. Pejanovich M. Local Self-Government: a Must for Democracy, Civil Society and EU Integration. *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina. Ten Years after Dayton* / ed. M. Fischer. Münster : LIT-Verlag, 2006. P. 215–230.
 49. Preliminary opinion on the draft law amending the Constitution of Ukraine submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014 : Opinion no. 766/2014 : CDL(2014)034. Strasbourg, 24 July 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2014\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2014)034-e).
 50. Preliminary opinion on the proposed constitutional amendments regarding the territorial structure and local administration of Ukraine : Opinion no. 803/2015 : CDL-PI(2015)008. Strasbourg, 24 June 2015. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)008-e).
 51. Rakar I., Tičar B., Klun M. Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2015. No. 45. P. 185–200. URL: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/445/434>.
 52. Recommendation 61 (1999) 1 on the role of local and regional mediators/ombudsmen in defending citizens' rights. URL: <https://rm.coe.int/1680719b20>.
 53. Recommendation CM/Rec (1998) 12 to member States on supervision of local authorities' action. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f8499>
 54. Recommendation CM/Rec (2019) 3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066.
 55. Recommendation no. R (97) 7 of the committee of ministers to member states on local public services and the rights of their users. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(97\)7.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(97)7.pdf).
 56. Report on Compliance of the Ukrainian Legislation with the Principles of the European Charter for Local Self-government, Strasbourg, 30 July 2010. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/11/CoE-Report-on-Compliance-of-the-Ukrainian-Legislation-with-the-Principles-of-the-European-Charter-for-Local-Self-Government_2010.pdf.

57. Repot on municipal amalgamation and possible impact on territorial reform of upper tiers of government. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/CoE_Report_Municipal_amalgamation_CELGR_2017_4_.pdf.
58. Riedel R. Regionalism in the context of a political system. URL: <http://drcsummerschool.eu/proceedings>.
59. Riordino delle prefetture-uffici territoriali del governo. URL: https://www.camera.it/leg17/465?tema=prefetture_utg.
60. Robledo A. Spanish autonomous communities and EU policies. URL: http://www.on-federalism.eu/attachments/160_download.pdf.
61. Sandalow T. Local Government in Sweden. URL: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1456&context=articles>.
62. Sauer A. The System of the Local Self-Governments in Poland. URL: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>.
63. Schrijver F. J. Regionalism after regionalisation: Spain, France and the United Kingdom. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/4113642/143659_UBA002001773_08.pdf.
64. Smith A., Heywood P. Regional government in France & Spain. URL: <https://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/64.pdf>.
65. Söderbaum F. Introduction: Theories of New Regionalism. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781403938794>.
66. Spanish Constitution. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf.
67. Supervision and auditing of local authorities' action. *Local and regional authorities in Europe*. No. 66. URL: [https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(98\)12.pdf](https://localgovernmentcms.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(98)12.pdf).
68. Territorial Consolidation Reforms in Europe / ed. by P. Swianiewicz. Budapest : Local Government and Public Service Reform Initiative : Open Society Institute, 2010. 341 p. URL: <https://www.researchgate.net/publication/236135200>.
69. Territorial reforms in Europe: Does size matter? URL: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>.
70. The 2nd Republic and the Civil War (1931-1936). URL: <http://www.historiasiglo20.org/4ESO/Spain%20-Second%20Republic%20and%20SCW.pdf>.

71. The Belgian Constitution. URL: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf.
72. The Constitution of Sweden. URL: <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>.
73. The Constitution of the Republic of Lithuania : Adopted by the citizens of the Republic of Lithuania in the Referendum of 25 October 1992. URL: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>.
74. The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
75. The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. France. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>.
76. The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. Hungary. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Hungary-Intro.aspx>.
77. The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. Lithuania. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Lithuania-Introduction.aspx>.
78. The European Charter of Local Self-Government – 20th Anniversary: Proceedings : International Conference Organised by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, in Co-operation with the National Association of Portuguese Municipalities. Lisbon (Portugal), 8 July 2005. 80 p.
79. The law on local self-government. URL: <http://www.parliament.am/library/Tim/slovenia.pdf>.
80. Treaty establishing the European Economic Community. URL: http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_1_kurucu_antlasmalar/1957_treaty_establishing_eec.pdf.
81. UNDP, Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development, Management Development and Governance Division / Bureau for Development Policy. URL: <ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/decentralization/decenpro97e.pdf>.
82. Urgent Joint Opinion on the draft Law 3612 on democracy through all-Ukraine referendum. European Commission for democracy through law (Venice Commission) : Opinion No. 990/2020, OSCE/ODIHR Opinion Nr ELE-UKR/383/2020. Strasbourg, Warsaw, 21 July 2020. P. 6. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)009-e).

83. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trojstopniowego podziału terytorialnego państwa. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 96. Poz. 603.
84. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1592.
85. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1591.
86. Was ist Verwaltung? URL: <https://www.bpb.de/izpb/257317/was-ist-verwaltung>.
87. Začesta L., Pūis M. The Possibility to Create Large-scale Regional Governments in Latvia. URL: <http://www.oecd.org/regional/leed/34458330.pdf>.
88. Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). URL: <http://zakony.centrum.cz/zakon-o-obcich/>.
89. Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení). URL: <http://zakony.centrum.cz/zakon-o-krajich/>.
90. Zákon ze dne 13. června 2002 o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. *Sbírka zákonů. Česká republika*. Částka 114/2002 Sb. – Č. 314/2002 Sb.
91. Адміністративний Кодекс Румунії від 03.07.2019. URL: <https://lege5.ro/Gratuit/gm2denrygm3q/codul-administrativ-din-03072019>.
92. Адміністративно-територіальний поділ Польщі. URL: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.
93. Антологія конституційного процесу в сучасній Україні / авт.-уклад. В. Мусіяка ; Центр Разумкова. Київ : Заповіт, 2017. 780 с.
94. Асоціація міст України: перші вибори депутатів районних рад новоутворених районів можуть не відбутися. *Офіційний сайт Асоціації міст України*. 06.08.2020. URL: <http://auc.org.ua/novyna/amu-pershi-vybory-deputativ-rayonnyh-rad-novoutvorenyh-rayoniv-mozhut-ne-vidbutysya>.
95. Бариська Я. О., Попович Т. П. Децентралізація публічної влади (досвід Польщі та Угорщини). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 45, т. 1. С. 69–73.
96. Бодрова І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики : монографія. Харків : Вид. Вапнярчук Н. М., 2006. 240 с.
97. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні. *Теорія і практика право-*

- знавства. 2012. Вип. 1 (2). URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/1781>.
98. Бодрова І. І. Проблеми імплементації європейських стандартів державного нагляду за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів в Україні. *Particularitatile adaptarii legislativi Republicii Moldova si Ucrainei la legislatia Uniunii Europene* : conferinta internationala stiintifico-practica (23–24 martie 2019, Chisinau). Chisinau : Tipogr. «Cetatea de Sus», 2019. P. 65.
99. Бодрова І. І. Проблеми правового забезпечення та реалізації реформи територіальної організації влади в Україні. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis* : Collective monograph. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2019. Vol. 1. P. 53–56.
100. Бодрова, І. І., Стешенко Л. С. Засади організації публічної влади на місцях: український та зарубіжний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 128–138.
101. Болдирєв С. В. Роль Європейської хартії місцевого самоврядування в розвитку муніципального законодавства України. *Проблеми державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції і глобалізації* : матеріали міжнар. наук. семінару, м. Харків, 16 трав. 2008 р. Харків, 2008. С. 86–88.
102. Величко В. О., Фролов О. О. Концепції місцевого самоврядування. *Форум права*. 2015. №4. С. 26–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_6.
103. Верменич Я. Концепт регіоналізму у сучасній термінопрактиці. *Регіональна історія України*. 2014. Вип. 8. С. 19–54.
104. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 №396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
105. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Київ : Легал. статус, 2012. 317 с.
106. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
107. Гвоздинський С. Л. Регіональна держава як форма компромісу між унітаризмом та федералізмом (іспанський досвід). *Вісник ЛНУ ім. Т. Шевченка*. 2010. №23 (210). С. 12–19.

108. Геопортал «Адміністративно-територіального устрою України» / Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/administratyvno/geoportala-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-ukrayini/>.
109. Гетьман А. П. Концептуальні засади модернізації конституційної моделі територіального устрою України. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 325.
110. Декларація щодо регіоналізму в Європі 1996 р. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html>.
111. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. ; Швейц.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. 128 с.
112. Дзевелюк М. В. Сервісна держава як функціональна модель сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 78. С. 60–67.
113. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні / Серьогіна С. Г., Бодрова І. І., Любченко П. М. та ін. ; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування НАПрН України. Харків : ПромАрт. 2017. 216 с. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 21).
114. Договір о Європейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) : текст с изм. и доп. от 13.12.2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
115. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. Офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
116. Закоморна К. О. Конституційно-правові засади децентралізації влади в пострадянських державах Балтії – членах Європейського Союзу. *Право та інновації*. 2016. № 1 (13). С. 257–263.
117. Закоморна К. О. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах – членах Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 90–101.
118. Закоморна К. О. Організаційно-правові механізми об'єднання муніципалітетів у Королівстві Швеція. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 34. С. 103–115.

119. Закон «Про воєводу і адміністрацію у воєводстві». URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090310206/U/D20090206Lj.pdf>.
120. Закон «Про самоврядування в гміні». URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095>.
121. Закон «Про самоврядування в повіті». URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578>.
122. Закон «Про самоврядування воєводства». URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>.
123. Закон за администрацията. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134443520>.
124. Закон за местното самоуправление и местната администрация. URL: <http://www.bgregio.eu/media/Normativna%20baza/Normativna%20baza/ZMSMA.pdf>.
125. Закон Литовской Республики о местном самоуправлении от 7 июля 1994 г. № I-533. URL: <http://constitutions.ru/?p=5314>.
126. Закон о местном самоуправлении и местной администрации Болгарии. URL: <http://bulgaris.ru/AGPosamouprav/osamouprav001.html>.
127. Зубріліна В. В. Бюджетне фінансування делегованих та власних повноважень місцевих органів влади. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2014. № 7 (158). С. 118–122.
128. Калат Я. Я., Демедюк О. П. Імплементация європейського досвіду функціонування інституціоналізованих структур транскордонного співробітництва в Україні: проблеми та перспективи : доп. зап. Львів, 2017. 16 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/e20170401.pdf>
129. Коментар Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо забезпечення реалізації прав територіальної громади)» від 3 жовтня 2008 р. № 3252, внесений народними депутатами України В. Януковичем та О. Лавриновичем (перше читання). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/LF2IC00A?an=2>.
130. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с.
131. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу : станом на 30.03.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

132. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2010. 656 с.
133. Конституция Болгарии. URL: <https://legals.com/download/books/cons/bulgaria.pdf>.
134. Конституция Греции. URL: <http://www.r-komitet.ru/law/faith/foreign/razdel/greek>.
135. Конституція Іспанії. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.
136. Конституція Італійської Республіки. URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
137. Конституція Литовської Республіки 1992 р. http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst2.htm#%D0%93%D0%BB7.
138. Конституція Португалії. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm.
139. Конституція Румунії. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=3#t3c5s2sba123.
140. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
141. Конституція Української РСР 1978 р. : Закон УРСР від 20.04.1978 № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
142. Конституція Франції 1958 р. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.
143. Конституція Чеської Республіки 1992 р. URL: <https://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>.
144. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвал. розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
145. Кравченко В. В. Питання забезпечення відповідності законодавства України про місцеве самоврядування принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: *Право*. 2012. Вип. 1. С. 72–81.

146. Кравченко В. В. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та їх імплементація в законодавстві України в контексті реформи місцевого самоврядування. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4. С. 56–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2016_3-4_11.
147. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм. Київ: Юрінком Інтер, 2010. С. 135.
148. Лазор О., Михайлишин Л. Місцеве управління: понятійно-категоріальний апарат. *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 3. URL: http://vivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Lazor.pdf.
149. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Харків : Одиссей, 2006. С. 308.
150. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.
151. Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах. *Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави* : зб. наук. доп. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2005. С. 77.
152. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 18–31.
153. Лялюк О. Ю. Основні напрямки здійснення державного контролю за діяльністю місцевих рад. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 101. С. 45–51.
154. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). URL: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/>
155. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 27–35.
156. Малько А. В. Теория правовой политики. М. : Юрлитинформ, 2012. С. 156–157.
157. Мануїлова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 15. С. 96–99.

158. Маринів А. В. Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 228 с.
159. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.
160. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. Толкованова В. В., Журавля Т. В. Київ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH : проект «Реформа управління на сході України», 2017. 202 с.
161. Мінфін не вбачає необхідності фінансування з Держбюджету делегованих повноважень з охорони здоров'я. *Офіційний сайт Асоціації міст України*. 17.04.2020. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/minfin-ne-vbachaye-neobhidnosti-finansuvannya-z-derzhbyudzhetu-delegovanyh-povnovazhen-z>.
162. Міхненкова П. В. Феномен політичного регіоналізму в контексті збалансування регіональних і державних інтересів. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Minenkova.pdf>.
163. Науково-консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про префектів». *Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України* : офіц. сайт. URL: <https://dbms.institute>.
164. Науменко Р. А., Рильська В. В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. №9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=902>.
165. Нерсисянц В. С. Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире. *Государство и право*. 2005. №5. С. 39.
166. Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 250 с.
167. Новак А. О. Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 139.

168. Онупрієнко А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 102. С. 29.
169. Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.
170. Основний Закон Угорщини 2012 р. URL: <https://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>.
171. Основний закон ФРН. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
172. Панасюк С. А. Проблеми перекладу тексту Європейської хартії місцевого самоврядування в контексті якісної імплементації її положень. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право*. 2012. Вип. 3–4. С. 200–205.
173. Петришина М. О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. *Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду*. Харків : Оберіг, 2013. С. 5–70. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 8).
174. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1 (28), ч. 2. С. 47–51.
175. Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію : Указ Президента України від 21.08.1995 № 760/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/760/95>.
176. Попова К. Г. Теоретизація основ місцевого самоврядування в аспекті сучасних управлінських реформ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 290–297.
177. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.
178. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 № 3996-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3996-12>.
179. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
180. Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 23.04.2015 № 237/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237/2015>.

181. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
182. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
183. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 № 1418-I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.
184. Про засади державної регіональної політики : Закон від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
185. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ Голов. упр. держ. служби України від 29.07.2005 № 189. *Офіційний вісник України*. 2005. № 33. Ст. 2005.
186. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
187. Про Комісію з питань правової реформи : Указ Президента України 21.06.2019 № 421/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421/2019#n13>.
188. Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР : Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.10.1990 № 405-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405-12>.
189. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
190. Про місцеві державні адміністрації : Закон України 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
191. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 07.12.1990 № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
192. Про недостатнє фінансування державою делегованих повноважень і борги міста. *Офіційний сайт фінансового управління Івано-Франківської міської ради*. 24.01.2020. URL: <https://mfu.if.ua/pro-nedostatnyefinansuvannya-derzhavoyu-delegovanyh-povnovazhen-i-borgy-mista-video/>.
193. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 17.03.2015 № 256-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

194. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 №2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.
195. Про повноваження префектів, організацію і діяльність державних служб в регіонах і департаментах : Постанова Президента Франції від 29.04.2004 №2004-374. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249712&categorieLien=cid>.
196. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 №1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
197. Про Представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 №2167-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12>.
198. Про префектів : проект Закону України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11.pdf>.
199. Про столицю України місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 №401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.
200. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 №807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX>.
201. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України 03.02.1994 №3917-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12>.
202. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків : Право, 2009. 540 с.
203. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів від 15.06.2020 №3651. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133.
204. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 №2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
205. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13.12.2019 №2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

206. Проект Закону про внесення змін до Конституції України від 01.07.2003 № 3207–1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3207-1&skl=5.
207. Проект Закону про внесення змін до Конституції України від 31.03.2009. № 4290. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4290&skl=7.
208. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24.01.2020 № 2804. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.
209. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності від 02.10.1997. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641.
210. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 05.08.2020). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>.
211. Рішення Європейської комісії по справі «Аюнтамьенто де Х. проти Іспанії» (Ayuntamiento de X. v. Spain) (скарга № 15090/89) від 7 січ. 1991 р. *Decisions and Reports*. № 59. Р. 251.
212. Рішення Європейської комісії по справі «Ротентурм Коммюн проти Швейцарії» (Rothenthurm Commune v. Switzerland) (скарга № 13252/87) від 14 груд. 1988 р. *Decisions and Reports*. № 59. Р. 251.
213. Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.
214. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). *Офіційний вісник України*. 2009. № 32. Ст. 1084.
215. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30.09.2010 № 20-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>.
216. Русін В. М. Шляхи оптимізації фінансового забезпечення реалізації власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. *Інноваційна економіка*. 2012. № 6. С. 323–327.

217. Рябушка Л. Б. Децентралізація місцевого самоврядування: проблеми України та зарубіжний досвід. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2012. Вип. 36. С. 126–138.
218. Сагач О. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективний аналіз та сучасний стан. *Сіверянський літопис*. 2017. № 4. С. 189–196.
219. Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. Харків : ХНУВС, 2010. 368 с.
220. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. №3. С. 43–48.
221. Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 227 с.
222. Соляник К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи : монографія. Харків : Крок, 2004. С. 153.
223. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні : Додаток 1 до Валенсійської декларації «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик», схвал. 15-єю сесією Конф. європ. міністрів, відповідальних за місц. і регіон. упр. (м. Валенсія, 15–16 жовт. 2007 р.). URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf.
224. Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Troyanovsky.pdf.
225. У парламенті зареєстровано новий законопроект про службу в органах місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8841>.
226. Улютін Д. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12661>.
227. Фролов О. О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації : монографія. Харків : Юрайт, 2014. 192 с.
228. Чернеженко О. М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2019. С. 208–209.

229. Чиркін А. С. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії : монографія / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Юрайт, 2019. С. 127.
230. Чернописький П. Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2018. 210 с.
231. Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. №8. С. 57–68.
232. Яровой Г., Белокурова Е. Европейский союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб. : Норма, 2012. URL: https://www.academia.edu/4920209/Европейский_союз_и_регионы_Что_можно_и_нужно_знать_регионам_России_о_ЕС.

Наукове видання

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 25*

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:
ВІТЧИЗНЯНИЙ
ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Видано в авторській редакції

Коректор *О. І. Новохацька*
Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Підписано до друку 22.12.2020.
Формат 60×84/16. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 11,8. Ум. вид. арк. 13,7. Наклад 50 прим.
Вид. № 2848

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
вул. Чернишевська, 80-А, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: <https://pravo-izdat.com.ua>
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011

Виготовлено у друкарні ФОП Дуюнова Л. М.,
вул. Весніна, 12, Харків, 61023, Україна
Тел. (057) 717-28-80