

Міністерство освіти і науки України
Державний заклад „Луганський національний університет
імені Тараса Шевченка”

Навчально-науковий інститут публічного управління,
адміністрування та післядипломної освіти

Кафедра публічної служби та управління навчальними й соціальними
закладами

Заволодько Олексій Олександрович

**РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (НА
ПРИКЛАДІ СТАРОБІЛЬСЬКОГО РАЙОНУ ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Кваліфікаційна робота магістра
освітньої програми «Територіальне управління та місцеве самоврядування»
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Особистий підпис - _____

Науковий керівник - _____ д. пед. наук, професор
(підпис) **Хриков Євген Миколайович**

Завідувач кафедри - _____ д. пед. наук, професор
(підпис) **Хриков Євген Миколайович**

Старобільськ 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	7
1.1. Теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування як елемента сучасної демократії.....	7
1.2. Формування правового простору місцевого самоврядування в Україні.....	22
1.3. Європейський досвід реформування місцевого самоврядування....	36
Висновки до першого розділу.....	54
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	56
2.1. Децентралізація публічної влади в системі місцевого самоврядування.....	56
2.2. Аналіз розвитку місцевого самоврядування в адміністративному районі (на прикладі Старобільського району Луганської області).....	64
2.3. Пропозиції щодо вдосконалення розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі.....	78
Висновки до другого розділу.....	89
ВИСНОВКИ.....	93
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	98
ДОДАТКИ.....	109

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АТР - адміністративно-територіальна реформа;
АТУ - адміністративно-територіальний устрій;
АРК - Автономна Республіка Крим;
ЄС - Європейський Союз;
МС - місцеве самоврядування;
ОДА - обласна державна адміністрація;
ОМС - органи місцевого самоврядування;
ОТГ - об'єднана територіальна громада;
РДА - районна державна адміністрація;
ЦНАП - Центр надання адміністративних послуг;
ОСН - органи самоорганізації населення;
ГО - громадські об'єднання;
NUTS - номенклатура статистичних територіальних одиниць (nomenclature des units territoriales statistiques).

ВСТУП

Актуальність роботи. Місцеве самоврядування - один із базових елементів демократичного устрою держави, певних параметрів політичних систем. Як і демократія взагалі, воно пройшло тривалий і складний шлях розвитку. Цей процес продовжується і сьогодні. Навіть держави зі стабільними та ефективними органами місцевого самоврядування постійно докладають зусиль до їх удосконалення. Найважливішими засадами цього процесу виступають децентралізація, демократизація та субсидіарність.

Необхідність вдосконалення розвитку місцевого самоврядування постала й перед Україною в процесі утвердження її як європейської демократичної держави. Зі зміцненням місцевого самоврядування пов'язують гарантії стабілізації політичної ситуації в Україні та зміцнення її економічного розвитку.

Розроблення національної моделі місцевого самоврядування має здійснюватися із врахуванням історії держави, її політичної культури та традицій суспільства. В умовах глобалізації не менш важливо щоб основні параметри місцевого самоврядування, внутрішнє законодавство й механізми його формування відповідали базовим стандартам, що буде сприяти зближенню та інтеграції з більшістю розвинутих держав світу.

Місцеве самоврядування в Україні на сьогоднішній день є системою, що характеризується достатньо інтенсивним розвитком.

Загалом, українська система місцевого самоврядування багато у чому є схожою з досвідом економічно розвинених країн, оскільки саме у них запозичує модель побудови відносин, проте має місце і ряд відмінностей, характерних лише для вітчизняної практики місцевого самоврядування.

Згідно законодавства України місцеве самоврядування здійснюється безпосередньо територіальними громадами, крім того їх спільні інтереси можуть представляти сільські, селищні, міські, районні та обласні ради.

Слід зазначити, що розвиток територіальних громад гальмується відсутністю належного матеріального та фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення.

Розробку теоретичних основ місцевого самоврядування знаходимо в працях закордонних та вітчизняних вчених, таких як Г. Атаманчук, О. Батанов, Д. Бернс, Р. Беннет, Д. Бітем, В. Борденюк, А. Бордо, О. Бориславська, О. Васильєва, Ж. Ведель, А. Володін, Х. Вульман, А. Павлюк, Т. Панченко, М. Паскалова, Д. Растоу, С. Робінс, Л. Самойленко, Л. Шумляєва, Я. Якубек та ін. [78].

Об'єктом дослідження є розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження - розвиток місцевого самоврядування в Україні (на прикладі Старобільського району Луганської області).

Мета дослідження - охарактеризувати розвиток місцевого самоврядування в Україні (на прикладі Старобільського району Луганської області).

Завдання дослідження:

визначити теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування як елемента сучасної демократії;

охарактеризувати правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні;

охарактеризувати європейський досвід реформування місцевого самоврядування;

розкрити децентралізацію публічної влади в системі місцевого самоврядування;

з'ясувати особливості реформування органів місцевого самоврядування в Старобільському районі Луганської області;

обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі Луганської області.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є логічно-діалектичні методи наукового пізнання, системного аналізу, а також

спеціальні методи, зокрема метод понятійно-термінологічного аналізу дозволив упорядкувати терміни і поняття теоретичні засади органів місцевого самоврядування; метод компаративного аналізу дозволив проаналізувати особливості розвитку в органах місцевого самоврядування в закордонних країнах; завдяки використанню методу системного аналізу проаналізовано діяльність роботи органів місцевого самоврядування Старобільського району Луганської області; метод функціонального аналізу дозволив обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення розвитку місцевого самоврядування та інші.

Інформаційну базу дослідження складають законодавчо-нормативні акти з питань утворення органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад), утворення оновленого АТУ, нових районів з включенням територій відповідних ОМС, статистичні дані органів районної влади та органів місцевого самоврядування та інформаційно-аналітичних видань, статистична звітність вітчизняних і зарубіжних видань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше зібрано, проаналізовано та узагальнено факти, які характеризують розвиток місцевого самоврядування в Старобільському районі Луганської області. Це дозволило визначити стан місцевого самоврядування в Старобільському районі Луганської області, його проблеми та напрями його подальшого розвитку.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані положення, методичні підходи та практичні рекомендації дозволяють підвищити ефективність діяльності місцевого самоврядування Старобільського району Луганської області..

Основні результати роботи можуть бути використані в діяльності місцевого самоврядування Старобільського району при виробленні рекомендацій щодо вдосконалення їх діяльності.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаної літератури (97 найменувань). Проілюстрована 2 таблицями, 4 рисунками, 4 додатками.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування як елемента сучасної демократії

Місцеве самоврядування пройшло складний та суперечливий історичний шлях, який розпочався ще в містах-полісах, що стали своєрідним імпульсом багатьох теорій і концепцій, які використовуються і в наш час у розвинених демократичних країнах. В античному світі міста-держави були досить поширені. Порівняння із сучасними тенденціями розвитку місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що сьогодні основні напрями реалізації природних прав громадян, співробітництва міст та їх об'єднання на незалежному від держави рівні певною мірою збігаються з тогочасними [76, с.12].

Місцеве самоврядування в містах-полісах було альтернативою монархічній і аристократичній владі, а, значить, і фактично було формою державного правління. Отже, політико-правові концепції давньогрецьких мислителів Платона, Аристотеля, Демосфена можна розглядати одночасно як основу побудови сучасних теорій політичних режимів, так і теоретичних основ місцевого самоврядування.

Важливу роль у теорії держави античних мислителів відіграла ідея громадянськості. Зокрема Аристотель вважав громадянином лише того, хто брав активну участь у функціонуванні громадських інститутів та в діяльності судів. У працях Аристотеля знаходимо, що суспільство, яке складається з кількох поселень, є майже завершеною державою, що досягає самодостатнього стану й виникає заради потреб життя та існує задля досягнення благаго життя. За логікою Аристотеля, людина - істота політична

- для досягнення своїх цілей об'єднується з іншими, в результаті чого знизу доверху вибудовується певна суспільна ієрархія: політична істота - політична сім'я - політична громада - держава. Аристотель вказує на те, що саме людина, як політична істота, відчуває відповідальність перед собою і суспільством у цілому. Таким чином, держава, на його думку, «не просто вища форма спілкування, але ще й сукупність самоорганізованих громадян», тобто є формою реалізації громадянської природи» [22, с. 222-227].

Ідея інституціоналізації місцевого самоврядування певною мірою відображена у вченні Демосфена. На його думку, одним із основних системоутворювальних елементів держави є громадянська маса - самоорганізоване суспільство. Згідно з теорією Демосфена, закони створюються громадянською масою для регулювання повсякденного громадянського побуту і мають функцію гарантій цивільних прав для всього вільного населення держави [24].

Утім більшість науковців пов'язує виникнення та концептуалізацію місцевого самоврядування із заснуванням та зростанням міст у Західній Європі впродовж XI - XIII ст. та з прийняттям в Англії на початку XIII ст. правового акту - Великої хартії вольностей (Magna Charta Libertatum, 1215 р.). Згідно з Хартією, передбачалось утворення Ради королівства, яка мала дещо обмежити владу короля у сфері прийняття важливих фінансових рішень, а також обмежити свавілля королівських чиновників у центрі й на місцях. Представницьке зібрання в цій країні уперше було скликане в 1265 р., а в 1275 р. виникла нова власна назва - парламент, який, на відміну від інших станово-представницьких установ, діяв на постійній основі [31].

Поява магдебурзького права, що тісно пов'язана з перебігом державотворчого процесу в XIII ст. в Європі, здійснила визначальний вплив на розвиток місцевого самоврядування. В той час для міщан боротьба за надання їм магдебурзького права була способом здобутку певної автономії від держави та правової основи для захисту від зазіхань великих феодалів, що вимагали від міст податків і натуральних повинностей [1, с.390]. За

магдебурзьким правом міста звільнялись від управління й суду феодалів. Само по собі магдебурзьке право являло собою збірник законів XIII ст., відповідно до яких були регламентовані права купців, ремісників (міських станів), міське населення звільнялося від державної адміністрації та містам надавалася можливість запроваджувати власні органи місцевого самоврядування, які обиралися і функціонували за визначеним порядком, до їх компетенції належали питання пов'язані з оцінкою та успадкуванням майна [29].

Розвиток місцевого самоврядування в європейських країнах в XIX і XX ст. відбувався залежно від конкретних режимів, соціально-політичних ідей і філософських доктрин. Тому існує велика кількість різних підходів щодо функціонування органів місцевого самоврядування в окремих державах. З тієї різноманітності можна виокремити деякі тенденції, які відіграли меншу або більшу роль у створенні й розвитку європейських структур місцевого самоврядування.

Концепція місцевого самоврядування в Англії трактується не так, як в інших державах. Сформоване в умовах «нецентралізації» місцевого самоврядування має сильну традицію і діє спираючись на історично сформований АТУ. Місцеве самоврядування Англії є насамперед політичним інститутом, а не адміністративним, оскільки виконує аналогічну парламенту роль, але на місцевому рівні. Місцеве самоврядування в Англії має високий ступень незалежності від центральних органів влади в межах покладених на нього повноважень. Обмеження незалежності виникають у зв'язку з браком фінансових ресурсів. Це явище також притаманне багатьом європейським країнам [13, с. 72].

Основне значення для розвитку місцевого самоврядування як форми децентралізації на європейському континенті мала Велика Французька Революція. На першому етапі боротьби проти феодалізму була утворена нова локальна влада, що мала повністю самоврядний характер. Сприяло тому посилення на природні права та ліберальна політична концепція «вільної громади» як четвертої влади (після законодавчої, виконавчої й судової).

Відповідно до природного невід'ємного права муніципалітету на свободу, він вважався первинним стосовно держави.

Утім спроби використати концепцію «вільної громади» в політичній практиці виникали також під час революційних подій і мали насамперед ідеологічний вимір. Згодом концепція «вільної громади» була прописана в бельгійській конституції в 1831 р., що, однак, не означало реалізацію цієї концепції, про що свідчило зростання централістичних тенденцій у цій країні. Під час «весни народів» «франкфуртська конституція» 1848 р. та австрійський закон 1849 р. визнають за муніципалітетами фундаментальні права, тобто права самоврядування, відносно яких вільний муніципалітет є основою вільної держави [17, с. 13].

Попри те, що концепція «вільної громади» не була реалізована, вона мала велике ідеологічне значення, насамперед у розвитку громадівської теорії місцевого самоврядування, елементи якої використовуються і в наш час у різних політичних та соціологічних інтерпретаціях, які стосуються місцевого самоврядування, особливо в аксіологічному аспекті.

Непрямим наслідком Великої Французької Революції було становлення пруської концепції місцевого самоврядування, згідно з якою, інститут місцевого самоврядування може існувати винятково з волі держави та виконувати тільки довірені нею завдання [19, с. 42-44]. Важливою в контексті децентралізаційних процесів Пруссії була міська реформа 1808 р. Внаслідок королівського указу було впроваджено нове міське самоврядування, що мало на меті зміцнити державу. Реформа не намагалася впроваджувати теорію «вільної громади», її головною метою було залучення громадян до справ держави, в результаті чого вони отримували політичні права. Щоб досягти цієї мети, необхідно було децентралізувати владу [79, с.16].

Французький і пруський підходи здавна сильно відрізнялися в трактуванні місцевого самоврядування. Якщо згідно з французькою моделлю, місцеве самоврядування є інститутом, що виконує завдання державного

управління на місцях, то прусська модель вказує на головну мету місцевого самоврядування - залучення громадян до співпраці з державою.

Важливою інновацією впровадження пруського міського закону була його загальність, що полягала в систематизації міського права. Роль міст, утворених у феодальних умовах, не змінилася. Вони залишилися частиною держави, але вже як корпорації з обмеженими адміністративними правами і можливостями діяльності під власну відповідальність. Виконавчими органами були міські ради, що вибиралися громадянами міста. Громадянство надавалося згідно з майновим цензом [14, с.14].

У Пруссії була встановлена дуалістична модель місцевого самоврядування. Поділ компетенцій передбачав преференції для державної адміністрації, яка виконувала наглядові функції стосовно органів місцевого самоврядування. Така структура, попри проблематичність функціонування деяких її елементів, була основою для побудови державного управління в Німеччині і в Австрії, а також мала великий вплив на формування місцевого самоврядування в усій Європі. Саме вона знайшла своє відображення в так званій державницькій теорії місцевого самоврядування

Таким чином, про формування сучасного інституту місцевого самоврядування можна говорити лише з моменту Французької революції і пруської реформи. До цього часу місцеве самоврядування мало становий характер та не відповідало критерію універсальності, не охоплювало всіх громадян, які належали до певної територіальної спільноти, а включало тільки певну соціальну групу (наприклад, шляхту). На початок XIX ст. воно наблизилось до сучасного стану завдяки:

- трансформації односторонніх відносин між владою і громадянами та між владою і муніципалітетами в двосторонні; надання громадянам і муніципалітетам суб'єктних прав;
- упадку феодалізму та скасування станового характеру суспільства;
- лібералізації, а згодом і демократизації суспільного життя [3, с. 54-55].

Теоретичні основи для громадівської теорії місцевого самоврядування формувалися під впливом утопічного соціалізму XV-XVIII ст. (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур'є, Р. Оуен). Згідно з цією теорією, органи самоврядування трактуються як окремо відокремлені громади, що створюють умови для реалізації особистої свободи людини, що відповідає її споконвічним прагненням. Зокрема Ш. Фур'є вважав, що державу з її інститутами замінять асоціації, які будуть складатися з фаланг, будучи автономними і незалежними одна від одної. Центральна влада та її апарат не матимуть права втручатись у внутрішнє життя фаланг. У фалангах, за загальною згодою, встановлюватимуть норми, що будуть регулювати відносини людей [3, с.48]. На думку Р. Оуена, первинною одиницею майбутнього ладу повинна стати самодостатня комуна, «селище спільності». Модель «нового морального світу» Р.Оуена складається з окремих комун, які себе самі забезпечують. Ці комуни формуються у федерації національного масштабу, а потім об'єднуються в міжнародному масштабі. У комунах запроваджуються колективні праця і власність, рівність прав та обов'язків людей. Комуна перебирає на себе функції виховання й навчання, забезпечення своїх старих і хворих членів [70].

Погляди соціалістів-утопістів здобули розвиток в ідеях одного з фундаторів марксизму - К. Маркса [42], який у своїй праці «Лист Анненкову. 28 грудня 1846 року» вбачав у досвіді Паризької комуни прообраз народовладдя, яке за своїми ознаками є «владою народу», породжено самим народом та ініціюється «знизу» населенням певної території на противагу державній владі, яка будується «зверху» та не пов'язана з інтересами народу. Принципами такої територіальної самоорганізації мали б стати виборність усіх посадових осіб, що здійснюють владні функції через впровадження загального виборчого права, оплата їх праці на рівні робітників, а також поєднання законодавчих і виконавчих функцій в одному органі влади [14].

Англійський філософ Дж. Локк, спираючись на доктрину природного права, наголошував на вторинному характері держави по відношенню до

громади, яка існує з найдавніших часів та стала найнижчою, але водночас і найважливішою ланкою держави. Саме ці ідеї Дж. Локка лягли в основу громадівської теорії [14].

У 1790 р. на Національних установчих зборах Франції політичним філософом та членом Національних Установчих зборів Франції Г. Туре були викладені основні ідеї стосовно реформування місцевого самоврядування. Найбільш значимими були два основних поняття:

- «власні громадські справи», що за своєю природою притаманні виключно місцевому самоврядуванню;
- «державні справи», що можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування [14, с.127].

На початку XIX ст. громадівську теорію місцевого самоврядування жили ідеї видатного американського мислителя, політика та автора Декларації незалежності США Т. Джефферсона та британського філософа, політичного економіста Дж. Міля. На думку Т. Джефферсона, кожен штат являє собою невелику республіку, і кожна людина в штаті стає активним членом народного уряду, виконуючи при цьому більшу частину обов'язків, хоч і другорядних, але тим не менш важливих, що цілком знаходяться у його компетенції [14].

На думку Дж. Міля органи місцевої та центральної влади мають формуватися і функціонувати на основі однакових принципів. Він також вважав, що в основу формування органів місцевої влади також має бути закладений принцип спільності місцевих інтересів. Тобто, на його думку, оскільки кожна місцевість має свої специфічні спільні інтереси, в кожному виборчому окрузі й кожному місті має існувати власний парламент, який займатиметься вирішенням місцевих справ [63].

Під впливом вказаних вище ідей виникає вже згадувана теорія природних прав вільної громади, яка виникла на початку XIX ст. як реакція на негативні прояви чиновницького управління. Відповідно до цієї теорії, поряд із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) необхідно

визнати й четверту - громадівську владу. Теорією передбачено, що держава тільки визнає громаду, а не утворює її, тобто громада має право самостійно та незалежно існувати від центральної влади [55, с.70].

З точки зору цієї теорії, місцеве самоврядування є автономним відносно державної публічної влади. Основними засадами організації місцевого самоврядування, згідно з теорією прав вільної громади, вважалися:

- 1) членами громади обираються органи місцевого самоврядування;
- 2) місцеве самоврядування виконує самоврядні завдання та ті, що доручені державою (делеговані);
- 3) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади та не входять до системи органів державної влади;
- 4) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться тільки до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [14].

Найважливіші положення теорії вільної громади були сформульовані Р.-Л. д'Аргенсоном та Г. Туре і юридично оформлені спочатку в законі Франції від 14 грудня 1789 р., а потім у другому звіті конституційного відділу щодо законопроекту про реформу місцевого управління на Національних зборах Франції 1790 р. [14]. Згодом ця концепція, як зазначалося вище, дала значний поштовх для розвитку теоретичної бази місцевого самоврядування в цілому.

На зміну теорії вільної громади приходить господарська (громадівсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, що приділяла основну увагу комунальній діяльності та обґрунтовувала статус громади, як відмінного від держави суб'єкта права. Представниками даної концепції були Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков. Ця теорія виникла як наслідок поступового розвитку положень теорії вільної громади та адаптації її до історичного розвитку, у процесі якого підвищувалася роль держави і ставали складнішими правові стосунки між суб'єктами суспільного життя. Основою громадівсько-господарської теорії є положення про те, що територіальний колектив є насамперед, елементом громадянського суспільства. Головною рисою цієї

теорії є, передусім, не природний характер прав територіальної громади, а переважно господарська діяльність органів місцевого самоврядування.

Основними аксіоматичними тезами громадівсько-господарської теорії є:

- місцеве самоврядування недержавне за своєю природою, тому у місцевих і громадських справах (неполітичних відносинах) має власну компетенцію;
- місцеві справи вирішуються самими територіальними громадами, без втручання держави;
- питання, що належать до політичної сфери, вирішує держава.

І нарешті, власне «громадівська» або «суспільна» теорія місцевого самоврядування, обґрунтування якої відбулось у рамках західної класичної ліберальної ідеології, розглядала органи місцевого самоврядування як особливу владу, безпосередньо непідпорядковану центральній владі, а обмежену тільки законом. Громадівська теорія виходить з протиставлення місцевої громади державі, громадських інтересів - політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава керувалися тільки своїми власними інтересами. Витоки суспільної теорії самоврядування коренилися в уявленні про наявність у громади природних і невідчужуваних прав. О. Васильчиков, М. Драгоманов, В. Лешков та інші вважали, що в компетенцію місцевого самоврядування входить виконання місцевими громадами тих завдань, які вони самі собі ставлять, при цьому органи і посадові особи повинні бути видалені з системи державної влади [15].

Отже, громадівська теорія містила, з одного боку, досить переконливий висновок про те, що органи місцевого самоврядування повинні бути видалені з системи державної влади, з іншого - досить вразливим є положення про їх повну відокремленість від органів держави.

Ідеологом громадівської концепції місцевого самоврядування часто вважають французького філософа, політичного і громадського діяча А. де Токвіля, не дивлячись на те, що його відомий твір «Про демократію в Америці» з'явився задовго до її концептуального оформлення. Саме в

громадах, вважав філософ, завдяки участі у вирішенні спільних, тобто публічних справ, долучення до політики, люди навчаються користуватися свободою, створювати громадські інститути, без функціонування яких демократія не є життєздатною [7, с.63-64].

Необхідність децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування А. де Токвіль пояснював обмеженістю можливостей центральної влади. За допомогою централізації досягається зовнішня впорядкованість справ суспільства і забезпечується можливість в проявах громадської активності досягнути деякої одноманітності. При необхідності швидко прискорити розвиток суспільства та привести в рух його глибинні сили, централізована влада стає безсилою [7, с.86].

Звертаючи увагу на досвід США, мислитель висуває ідеал суспільства, що ґрунтується на принципах взаємодопомоги і функціонує як безліч асоціацій і громад, які мобілізують самоврядний потенціал людей. У системах урядування, головними принципами яких мали стати децентралізація та самоврядування, він вбачав реальну альтернативу державній автократії [7, с.70].

Безпосередньо основні положення громадської теорії місцевого самоврядування та ідеї незалежності органів самоврядування від держави як четвертої влади, виходячи з різниці природи держави і місцевого самоврядування, були обґрунтовані російськими науковцями О. Васильчиковим та В. Лешковим. О. Васильчиков підкреслював господарські функції місцевого самоврядування та вважав його особливою формою самоорганізації жителів певної території [15]. В. Лешков не заперечував можливість співробітництва органів місцевого самоврядування з державними чиновниками. Він вважав, що влада в державі - це необхідний атрибут, а самоврядування - явище суспільне, влада його органів будується завжди на основі виборів [13,с.227].

Громадській концепції місцевого самоврядування цілком відповідає концепція громадського соціалізму М. Драгоманова [38]. Згідно з цією

концепцією, індивід - основа соціального й міжнародного порядку, громади - об'єднання індивідів, що утворюють макротіло людства. В проєкті «Вільної Спільки» детально обґрунтовується ідея політичної децентралізації, основою якої повинно було стати запровадження внутрішньої самостійності та незалежності волостей, повітів, земель відносно інших самоуправних одиниць, в незалежності від їхнього типу, кожна з яких повинна бути внутрішньо самостійна і незалежна. Державницька ідея взагалі є чужою концепції громадівського соціалізму, оскільки вважається, що будь-яка держава є штучним утворенням і тому не пристосованим для людини [23].

Більш сучасною версією громадівської концепції можна вважати договірну концепцію місцевого самоврядування німецького юриста О. фон Гірке, сутність якої полягає у тому, що місцеве самоврядування має розглядатися виключно як сфера громадської свободи, що містить такі два аспекти: наявність правових норм щодо захисту громадського управління від будь-якого державного втручання, та можливість громадян самостійно встановлювати формат стосунків з державною владою на партнерських і корпоративних засадах [19]. За цією теорією, держава є однією з ланок у механізмі соціальних інтеракцій, а не переважним над громадою суспільством апаратом. Згідно з громадівською концепцією О. фон Гірке, місцева громада самостійно встановлює межі власної автономії, і держава їх лише визнає, тобто власне характер автономії місцевого самоврядування і є його визначенням. Можна зробити висновок, що відбувається утворення «держави в державі». Варто відзначити, що цей підхід суттєво загострював питання сепаратизму й територіальної цілісності держави [7, с.89].

Незважаючи на наявність позитивних рис, громадівська теорія місцевого самоврядування виявилася занадто непереконливою у науковому та практичному відношенні. Оскільки неможливо повністю ототожнювати місцеве самоврядування та громадське управління; немає жодної держави у світі, яка б зовсім не втручалася у справи громади, хоча в теорії виправдовуються прояви так званого місцевого егоїзму. Отже, можна

зазначити, що в громадівській теорії не дотримано необхідного балансу децентралізації влади та самостійності органів місцевого самоврядування [8].

Застарілість громадівської теорії не дає можливості для її практичного втілення, як в роки буржуазних революцій в Європі. Ця теорія була популярною завдяки політичним тенденціям децентралізації та боротьби з владою, яку вели суспільні групи, в руках яких перебувало самоврядування [27,с.186].

Громадівську теорію витіснила державна, або державницька теорія місцевого самоврядування, яка стала популярною у 70-х рр. XIX ст. У порівнянні з громадівською, державницька теорія вважала, що місцеве самоврядування є однією з форм організації місцевого державного управління - частиною держави. Кожне управління публічного характеру, з цієї точки зору, є державною справою. За цією концепцією, вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою.

Таким чином, вона визнає за необхідне передачу справ на місця і відтак діяльність самоврядування та держави залишаються однорідними. Але місцеве самоврядування здійснюється місцевими спільнотами, зацікавленими в результатах роботи місцевого самоврядування, а не урядовими чиновниками, як державне управління. Головним принципом функціонування органів місцевого самоврядування даної концепції є: «дозволено лише те, що передбачено законом» [7, с.128].

Виходячи з державницької теорії, місцеве самоврядування розглядається як одна з форм організації місцевого управління, та як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Тобто джерелом всіх повноважень територіальної громади, її органів є державна влада. Державницька теорія поділяється на два основні напрямки: політичний, прибічником і розробником якого був Р. Гнейст, та юридичний, прихильником якого був Л. фон Штейн.

Згідно з політичним напрямком, підставою для самостійності органів самоврядування є особливості порядку їх формування. На думку засновників

цього напрямку, обіймати окремі посади самоврядування є почесним правом, і тому посадові особи повинні виконувати свої функції на безоплатній основі. В безоплатності вбачається гарантія незалежності від центральної адміністрації, тому що особа, яка отримує за виконання своїх функцій гроші, завжди залежатиме і від посади, і від начальства [7, с.39]. Отже, місцеве самоврядування, за політичним напрямком державницької теорії, є управлінням на місцях.

Згідно з юридичним напрямком, громада розглядається як територіальна корпорація, яка виступає, відносно держави, особливою юридичною особою публічного права. Основоположники цієї теорії вважали, що самостійність місцевих спільнот виявляється в тому, що вони можуть мати особливі громадянські права: бути власниками майна, вступати в різного роду зобов'язальні відносини. На їхню думку, громада є основою організації місцевого самоуправління та вихователькою окремого, одиничного державно-громадського життя [55].

Послідовники юридичного напрямку вважали, що основною ознакою самостійності органів місцевого самоврядування є те, що вони не є безпосередньо органами держави, а є органами місцевої спільноти, на яку держава покладає вирішення певних завдань державного управління. Громаду вони розглядали як територіальну корпорацію, яка є особливою юридичною особою публічного права щодо держави.

Р. Гнейст та Л. фон Штейн під самоврядністю розуміли гармонійне поєднання децентралізації як форми публічного управління із залученням громадян, що не тільки виробляють законодавчі акти, а ще й займаються виконавчими функціями [10]. Ця система фактично стала прообразом сучасної системи місцевого самоврядування, де під ним розуміється здатність місцевої влади під наглядом держави вирішувати місцеві проблеми й виконувати функції захисту певних територій. Суттєвим недоліком такої позиції є відсутність чітко встановлених меж втручання членів держави у вирішення місцевих питань [55, с.185].

Отже, на часі питання природи місцевого самоврядування розглядається в громадівській та державницькій теоріях місцевого самоврядування.

Громадівська теорія об'єднала у собі концепцію вільної громади, що виникла в період Великої Французької революції разом із доктриною природного права і ліберальною теорією. Її представниками були А. де Токвіль, Р. Туре, Й. Тургот та ін. Відповідно до цієї теорії громада є первинною стосовно до держави формою організації суспільства. Громада є територіальною спільнотою, цілковито незалежною від держави, що функціонує незалежно від її волі, має природне право на самостійність, тобто на самоврядність, яке держава повинна поважати і оберігати.

Хоча громадівська теорія сьогодні активно не використовується, її можна назвати ідеалістичною, але до основних її здобутків можна віднести таке:

- широкі права муніципалітетів для здійснення своїх функцій;
- висока участь громадян у прийнятті рішень;
- високий рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування;
- високий рівень незалежності органів місцевого самоврядування від державної влади.

Протилежністю громадівської теорії є державницька теорія місцевого самоврядування, що сформувалася в другій половині XIX ст. і спиралася на прусську і французьку практику устрою, а також виникла під впливом юридичного конституціоналізму. Її представниками були К. фон Штейн, Р. Гнейст, Г. Еллінек та інші. В цій теорії закладається поняття суверенності держави, що виконує владні повноваження через власну державну адміністрацію. Держава, однак, може частину влади передати локальній спільноті як окремому суб'єкту. В цей спосіб сформоване місцеве самоврядування має державний характер, а, отже, існує з волі держави, реалізуючи завдання, передані державою. Місцеве самоврядування має самостійний характер, проте є частиною держави оскільки виконує лише ті

завдання, які йому передає держава. В таких умовах місцеве самоврядування визначається як децентралізоване державне управління.

До основних недоліків державницької теорії місцевого самоврядування можна віднести: низький ступінь автономії органів місцевого самоврядування, бюрократизм, відірваність від місцевих проблем, а перевагами, є те, що на всій території держави реалізується єдина політика, відсутні конфлікти між державною владою та органами місцевого самоврядування.

У другій половині минулого століття, після усвідомлення здобутків та недоліків громадівської та державницької концепцій, утверджується концепція дихотомічної природи місцевого самоврядування або дуалізму місцевого самоврядування, представники якої намагалися знайти компроміс між прихильниками двох крайніх точок зору про природу місцевого самоврядування [12, с.28].

Щоправда, уявлення про двоякість місцевого самоврядування з'явилися набагато раніше. Вперше на неї звернув увагу французький дослідник Г. Туре ще в 1790 р. В Росії цей підхід отримав розвиток у працях Б. Чичеріна, який виокремлював у місцевому управлінні два основні елементи: урядовий та суспільний. Учений відносив місцеві спілкові союзи до розряду громадських, які утворюються задля задоволення особливих інтересів своїх членів. Але він вважав, що водночас їм надається влада для виконання державних вимог, відповідно вони стають «носіями державних функцій» [60, с.12].

У сучасній науці соціальна природа місцевого самоврядування розглядається в межах концепції дихотомічного походження владних органів місцевого самоврядування. З одного боку, місцеве самоврядування є частиною держави, а з другого - елементом громадянського суспільства. Адже природа органів місцевого самоврядування має ознаки і держави, і громадянського суспільства, які органічно поєднані між собою в системі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Наприкінці минулого століття все більше отримує розвиток уявлення про місцеве самоврядування як місце зустрічі держави і суспільства. Таке уявлення ґрунтується на розумінні того,

що місцеве самоврядування найбільше наближено до населення, зачіпає інтереси кожної людини та вирішує більшість її насущних проблем. За такого трактування воно займає проміжну позицію між державою та суспільством і виступає одним із основних інститутів громадянського суспільства [7, с.240].

Концепція дихотомічної природи місцевого самоврядування є позитивною для практичного політико-правового розвитку місцевого самоврядування, адже вона в собі поєднала переваги громадської і державної теорій, але не сприяла концептуальній визначеності місцевого самоврядування [15].

Важливе значення має і концепція суспільного вибору. Її прихильники вважають ринок оптимальним механізмом розподілу товарів і послуг, а також прийняття відповідних рішень. Для підвищення ефективності місцевого самоврядування ними пропонується відкрите змагання місцевого самоврядування з приватним сектором, яке змушує місцеву бюрократію більшою мірою розкривати справжню інформацію про вартість забезпечуваних ними послуг і робить можливим порівняння ефективності їх витрат з приватним сектором, а також фрагментацію існуючої бюрократії [20, с.34].

Отже, можна зазначити, що вчені протягом багатьох століть намагалися визначити роль місцевого самоврядування в суспільно-політичному житті держави. Залежно від історичних, правових та політичних умов домінувала та чи інша концепція місцевого самоврядування.

1.2. Формування правового простору місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування - це продукт тривалого розвитку людської цивілізації, його джерела сягають родоплемінного самоврядування, що існувало ще до виникнення держави. Елементи місцевого самоврядування добре відомі з античних часів. Наприклад, Закон Юлія Цезаря 45 року до н.е.

закріплював таку організацію міської влади (муніципального устрою), принципи якої визначили головний напрям розвитку місцевого самоврядування у світі. Так, вищим органом міського управління були народні збори всіх громадян - членів міської громади. Збори обирали муніципальних магістратів і вирішували найважливіші питання міського життя. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), а судову та адміністративну владу здійснювала муніципальна магістратура. Більш як за двохтисячолітню історію значення цього терміна практично не змінилося. Зокрема, муніципалітетами в Стародавньому Римі називалися міста, що користувалися самоврядними правами, а сьогодні - це обрані населенням міські та сільські органи місцевого самоврядування - уповноважені громадою органи управління, що з дозволу уряду беруть на себе тягар виконання громадських завдань та функцій [14].

Величезне значення для становлення місцевого самоврядування як самостійного правового інституту і системи органів влади мали комунальні революції в Західній Європі XI-XIII сторіч, в ході яких з'являється так зване комунальне самоврядування. Воно передбачало звільнення міста від влади феодала та створення міських органів самоврядування - виборної ради та магістрату, які були незалежними від центральної, «коронної» влади.

В епоху комунальних революцій починається і систематизація норм муніципального права. Так, своєрідним засобом правового закріплення комунального самоврядування стали перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя, Феррара, Піза, Кремона), Франції (Сент-Омер, Бове, Камбаре, Арбуа), Англії (Лондон). Вони закріплювали такі права: права на створення виборних органів міського самоврядування, привілеїв міської громади, особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень структури та порядку формування органів міського самоврядування [14].

Міське самоврядування кожної країни відображає традиції народу, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується і

самоврядування України, яке існує з найдавніших часів і має давні демократичні традиції.

За часів Київської Русі самоврядування набуває значення громадянського, тобто в його основу покладено виробничу та територіальну ознаки. Це означає, що громадяни, які самовпорядкувалися, формувалися на виробничій (громада купців, ремісників тощо) або територіальній основах (сільська, міська та регіональна).

Територіальне громадянське самоврядування базувалося на звичаєвому праві і знаходило свій вияв у народних вічах.

Віче - це збори дорослого вільного населення міст і навколишніх територій, які скликалися для вирішення найважливіших питань. Віче було найвищим органом самоврядування міських громад.

Зокрема, на вічах обиралися війт (голова) та інші посадові особи, до відання яких були віднесені судочинство, адміністративне управління, збір податків тощо.

Новою сторінкою в історії місцевого самоврядування в Україні стало Магдебурзьке право, яке починає поширюватися на українські міста з середини XIV ст. Магдебурзьке право передбачало: скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої державної адміністрації (феодалів, воєвод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування - магістрату, який складався з двох колегій - ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган) [14].

У 1764 році ліквідується гетьманство та скасовується полково-сотенний устрій України. 21 квітня 1785 року Катериною II були створені нові станові органи міського самоврядування - міські думи і процес уніфікації форм міського самоврядування в Україні за російським зразком було фактично завершено, хоча формально магдебурзьке право було скасовано Миколою I. Внаслідок муніципальної реформи Катериною II в Україні були запроваджені нові установи міського самоврядування. При цьому міське управління поділялося на загальноміське та станове.

Перша спроба перетворення місцевих рад в органи місцевого самоврядування пов'язана з прийняттям 7 грудня 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [14].

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 року нової редакції Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалося як основа демократичного устрою влади в Україні.

З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року місцеве самоврядування отримало конституційний статус, стало однією із засад конституційного ладу України.

Важливим етапом було прийняття 21 травня 1997 року Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів, посадових осіб місцевого самоврядування [45].

Явищем небувалого значення стало підписання від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі Європейської хартії місцевого самоврядування (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року, після чого вона стала частиною законодавства України). Тим самим було закладено законодавчі основи для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України.

Незважаючи на те, що відновлення місцевого самоврядування в Україні триває вже понад 14 років, у його розвитку ще залишається багато проблем і невирішених питань.

По-перше, ні в Конституції, ні в чинному законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, тобто не

визначена територія, в межах якої територіальна громада самостійно вирішує питання місцевого значення.

По-друге, ще не забезпечена на практиці організаційна самостійність місцевого самоврядування, захист від незаконного втручання у справи територіальної громади органів державної влади. Досить часто спостерігаються спроби посадових осіб органів виконавчої влади (насамперед, районних та обласних державних адміністрацій) давати вказівки органам та посадовим особам місцевого самоврядування, що прямо заборонено законом.

По-третє, територіальні громади переважної більшості сіл, селищ, міст України не мають необхідних для виконання функцій місцевого самоврядування матеріальних та фінансових ресурсів, внаслідок чого багато комунальних об'єктів (лікарні, школи, водогін, каналізація, теплопостачання, громадський транспорт тощо) перебувають сьогодні у занедбаному стані, грошей місцевих бюджетів вистачає лише на виплату заробітної плати працівникам органів місцевого самоврядування, іншим бюджетним організаціям [7].

Більшість місцевих бюджетів є дотаційними, тобто вони формуються шляхом фінансової допомоги держави, що ставить під сумнів фінансову автономність місцевого самоврядування.

Метою розпочатої муніципальної реформи у нашій державі, яка обрала шлях європейської інтеграції, є підвищення спроможності територіальних громад, а також передача повноважень та фінансових ресурсів від держави на місцевий рівень - органам місцевого самоврядування.

Першими здобутками реформи стало вироблення концептуального бачення процесів децентралізації та удосконалення нормативно-правової бази. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Також, 5 лютого 2015 р. був прийнятий Закон України «Про засади державної регіональної політики» [44].

Окрім того, децентралізаційні процеси знайшли відображення у Програмі діяльності Уряду та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2030», затвердженій указом Президента України №722/2019 і планах їх реалізації [58].

Для підвищення темпів муніципальної реформи, яка дещо уповільнилась через затримку конституційних змін, у 2015 р. було розпочато бюджетну децентралізацію шляхом внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. В результаті, органи місцевого самоврядування отримали додаткові бюджетні повноваження та стабільні джерела доходів для їх реалізації. Це стимулювало громади до об'єднання, оскільки, об'єднані громади отримували всі повноваження та фінансові ресурси, якими володіють міста обласного значення, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та державні субвенції.

Наступним кроком на шляху децентралізації влади стало прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. Зазначені законодавчі акти створили правову основу для формування економічно та фінансово спроможних територіальних громад, а також активізували процес об'єднання громад.

Верховна Рада України у серпні 2015 р. попередньо схвалила проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади) № 2217а від 1 липня 2015 р., проте його відкликано - 29 серпня 2019 р. і процедуру внесення змін до Конституції потрібно було починати заново [42].

На сьогодні в Україні тривають дискусії щодо майбутніх конституційних змін у частині децентралізації влади. Так, 17 жовтня 2019 р. на засіданні Ради донорів з питань децентралізації було вперше представлено Концепцію відповідних змін до Конституції України.

Зокрема, у Концепції зазначено, що децентралізація здійснюється за європейськими зразками з одночасним врахуванням історичних традицій

місцевого самоврядування в Україні, що означає наближення влади до людей та забезпечення повноцінної імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Далі йдеться про те, що метою Концепції є забезпечення незворотності процесу децентралізації шляхом закріплення у Конституції нового адміністративно-територіального устрою, а також побудова місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності.

Президент України 13 грудня 2019 р. вніс до Верховної Ради України як першочерговий проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади) (реєстраційний № 2598). У цьому контексті, слід зазначити, що з приводу реєстрації у парламенті цього проєкту, голови громад та експерти з питань децентралізації влади і місцевого самоврядування зробили спільну заяву. У ній, зокрема, висловлено стурбованість з приводу закритості процесу підготовки цього законопроєкту (без участі представників органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, організацій громадянського суспільства та широкого кола експертів). Окрім того, у спільній заяві наголошено на необхідності проведення широких дискусій та професійних консультацій для напрацювання спільних пропозицій до проєкту конституційних змін щодо децентралізації влади з урахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Дослідження актуальних питань феноменології інституту місцевого самоврядування напряду є пов'язаним з дослідженням комплексу питань, що торкаються проблематики його нормативно-правового забезпечення як в Україні, так й у світі, в розумінні його просторової характеристики, тобто, в контексті формування правового простору локальної демократії.

Причому локальна демократія тут розуміється в широкому сенсі, як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових модусів МС [22, с. 77]. На думку вітчизняних дослідників С. Були та В. Гнатюка, саме в локальному середовищі розгортається екзистенційно-

функціональна інституційна (неінституційна також) форма суспільного життя через специфічні групові й диференційовані позитивні конкретно інтенціонарні (Інтенція (лат. Intentio «намір, прагнення») - спрямованість свідомості, мислення на який-небудь предмет [2]) способи буття суб'єктів локального рівня. Уже сьогодні наука для аналізу явищ та процесів на такому рівні використовує концепції нового врядування, соціального капіталу, простору як природно-соціокультурного феномену, місцевої демократії [13].

Тобто, можна зробити проміжний висновок про те, що, по-перше, локальна демократія й є: а) МС; б) суть МС; в) його онтологічне (сутнісне) вимірювання; г) його гносеологічне (пізнавальне) вимірювання; ґ) його аксіологічне (ціннісне) вимірювання; д) його праксеологічне (практичне) вимірювання; е) його наративне (інтерпретаційне) вимірювання; є) його комунікативне вимірювання (потенціал контактування суб'єктів МС); ж) його колабораційне вимірювання (потенціал співробітництва суб'єктів МС); з) його екзистенційно-функціональне вимірювання; і) його гуманітарне (права людини) вимірювання; ї) його просторове вимірювання; й) його телеологічне вимірювання тощо [18].

Застосовуючи системний підхід до розуміння наведених характеристик локальної демократії через її генетичний зв'язок з МС, можна зробити висновок про їх взаємну детермінацію і тісний зв'язок. Так, наприклад, Г. Танаджі та М. Баймуратов у спільній статті щодо обґрунтування існування муніципальних прав людини (особистості) виокремлюють такі їх особливості (параметри): а) просторові - локальний рівень функціонування соціуму, де існує та діє територіальна громада, тобто відповідна територія держави, її адміністративно-територіальна ланка (територіальний аспект) і відповідна територіальна громада (суб'єктивний аспект); б) телеологічні (об'єктні) - права людини, що позитивно вирішують найістотніші питання її функціонування саме як людини та члена локального соціуму; в) функціональні - екзистенційні настанови об'єктивних потреб існування людини, котрі виникають на рівні мікросоціуму; г) онтологічні - реалізація

відповідних специфічних інтересів індивідуального чи групового характеру, що продукуються профільними суб'єктами-продуцентами на локальному рівні соціуму та пов'язані з вирішенням мінімального кола проблем повсякденної життєдіяльності; г) аксіологічні - муніципальні права особистості, які є невід'ємною цінністю соціуму і держави, бо саме через них та завдяки їм існує та стабільно функціонує суспільство і його державна організація; д) гносеологічні (епістемологічні) - через муніципальні права особистості найкраще та яскравіше розкривається філософія людини, що у всі цивілізаційні часи функціонує на локальному рівні соціуму поряд та разом з іншими членами людської спільноти з метою існування та виживання людської популяції [4, с. 187].

Отже, така параметральна характеристика системи муніципальних прав людини, яка актуалізується у специфічній природі, а виявляється в інституціональній формі, власне, у *МС в рамках локальної демократії*, засвідчує не тільки зв'язок їх характерологічних ознак, а й розповсюдження таких ознак на всі характеристики локальної демократії та МС - де просторова ознака повинна зайняти важливе місце, як з точки зору кордонної характеристики, тобто меж дії інституту МС через форми локальної демократії і реалізацію відповідних прав людини, так й з змістовного наповнення такого інституту, що обумовлений виникненням, існуванням, функціонуванням та вдосконаленням різних екзистенційних форм життя локальної спільноти. Тобто, тут можна погодитись з Г. Г. Танаджи, що параметральні ознаки муніципального права дають якісно-кількісну змогу виявити види (політичні, економічні, соціальні, культурні та ін.) і групи (індивідуальні і колективні) муніципальних прав, свобод, обов'язків [5], а також, через зазначені права, виокремити просторову сферу дії таких прав, а в загальному розумінні - межі дії інституту МС, що виступає функціонально-онтологічною основою локальної демократії. Для визначення правового простору, де виникає, існує, функціонує і розвивається МС, необхідно зробити декілька зауважень методологічного характеру: *по-перше*, оцінюючи інститут МС як інститут

громадянського суспільства (тобто як інститут соціуму), а також як інститут, що функціонує в рамках держави, тобто як інститут публічної влади (ст. 7 та розд. XI «Місцеве самоврядування» Конституції України 1996 р. [45]), слід зазначити, що цей інститут має багато ознак, що характеризують його з різних сторін, в залежності від критеріїв, що покладені в основу його визначення (критерій варіабельності МС, що підтверджує об'єктивну потребу у визначенні правового простору для його діяльності); *по-друге*, становлення, розвиток та вдосконалення демократичної правової державності в Україні є безпосередньо пов'язаним з трансформацією системи публічної влади в державі (концепція публічної влади в Україні отримали свою правову легалізацію та легітимацію в ст. 5 Конституції України), згідно з якою єдина публічна влада розподілена по двох рівнях: 1) *публічна державна влада* - яка здійснюється народом як верховним сувереном через органи держави; 2) *публічна самоврядна (муніципальна) влада* - яка здійснюється народом (населенням відповідних територій - членами відповідних територіальних громад) через органи місцевого самоврядування [7] (критерій наявності владних відносин в сфері МС, що об'єктивно передбачає необхідність відповідного правового простору для їх побудови, функціонування та реалізації); *по-третє*, розвиток та вдосконалення феномену демократичної правової державності потребує свого внутрішнього розвитку, що базується на внутрішньо колективістських засадах, що є характерними для людської територіальної спільноти - звідси територіальна громада, що виступає первинним суб'єктом МС (ст. 140 Конституції України) є одним з центральних суб'єктів будівництва державності з такими властиво-характерологічними ознаками (критерій гуманітарно-колективістської змістовності МС, існування та реалізація якої потребує наявності відповідного простору - територіального, нормативного, економічного, політичного, гуманітарного, духовного, культурного тощо); *по-четверте*, розвиток демократичної правової державності супроводжується, з одного боку могутніми процесами становлення і розвитку різних форм демократичної взаємодії муніципальної

влади з різними суб'єктами в рамках територіальної громади та інституцій громадянського суспільства, що знаходить свій прояв на рівні загального та локального соціуму; а з іншого - суттєвими процесами спочатку деконцентрації, а потім й децентралізації повноважень публічної державної влади, що потім передаються у власні повноваження ОМС, що діють на рівні публічної муніципальної влади та є її основними функціонально-діяльнісними провідниками - це знаходить свій прояв у розширенні предметів відання та повноважень органів місцевого самоврядування та у формуванні їх нової, вдосконаленої та розширеної компетенції (критерій дихотомії в межах МС, що потребує відповідного нормативного (правового) простору для прояву та реалізації відповідних засад, що мають соціально-комунікаційну та управлінську природу); *по-п'яте*, процес децентралізації повноважень супроводжується активною нормопроектною і нормотворчою діяльністю всіх органів публічної влади, а потім процесом правозастосування та правореалізації, що дозволяє стверджувати про наявність багатоаспектного концепту і формування функціональної управлінської парадигми щодо нормативного супроводження і забезпечення такої децентралізації, а це, в свою чергу, детермінує виникнення, існування, формування та вдосконалення відповідного правового простору локальної демократії (МС) (критерій взаємодії та детермінованості управлінської та нормативної ознак МС, що також потребує наявності профільних просторів та їх перетинання і взаємодії в межах правового простору МС); *по-шосте*, наведені вище процеси безпосередньо є пов'язаними з загальними формами демократії, що функціонують в державі, розвиток яких стимулюється в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади.

На думку дослідника О. Гайко в рамках такої влади проявляються, виникають, формуються, функціонують та проявляються такі форми демократії: а) *представницька демократія* - є найбільш апробованою в теорії та поширеною на практиці формою демократичного формування депутатського корпусу ОМС та вибору посадових осіб МС через використання

права виборчих прав члена територіальної громади (активне або пасивне виборче право), з метою безпосереднього (депутати представницького ОМС, сільський, селищний, міський голова) або опосередкованого (муніципальні службовці) представництва; б) *партисипаторна демократія* (від англ. participate - брати участь) - це така форма демократії, що формується і реалізується завдяки формуванню мотивації у членів територіальних громад до участі в локальній демократії, шляхом активізації їх безпосередньої участі у різних формах МС та шляхом допомоги ОМС в реалізації їх повноважень (характеризується активною мотивацією і безпосередньою участю члена територіальної громади в діяльності цієї громади або її представницьких органів); в) *деліберативна демократія* (від лат. deliberatio - обговорювати, міркувати, радитися, зважувати за і проти, проводити консультації) - ця форма демократії тільки розвивається в рамках публічної муніципальної влади, бо в основі її механізму лежить забезпечення демократичного врядування через форми дорадчої комунікації в локальному соціумі (базується на врахуванні суспільної думки членів територіальної громади); г) *агрегативна демократія* (від лат. aggregatio - приєднання) - як процес об'єднання елементів до однієї системи - ця форма демократії, що викликана до життя функціонуванням публічної муніципальної влади передбачає, не тільки вирішення ОМС колективних інтересів, тобто інтересів всієї територіальної громади, а й вирішення індивідуальних інтересів конкретної людини-жителя, що є членом територіальної громади (найбільш складна та багатоваріантна форма, що скерована на досягнення комплексних результатів); д) *агоністична демократія* (від грец. agonistikos - здатний до боротьби, войовничий) - є фактично новою формою демократичної участі жителів в становленні та розвитку МС, бо створена розвитком публічної муніципальної влади - саме вона дає конкретну можливість через повноваження ОМС та їх розширення і вдосконалення урізноманітнити життя у відповідності з демократичними цінностями, що збагачує жителів-членів територіальної громади та робить локальний соціум більш осучасненим та телеологічно спрямованим за

допомогою появи більш широкого кола демократичних інститутів, дискурсів та форм життя, які сприяють індивіду в ідентифікації з демократичними цінностями [1, с. 51 - 53], тобто в контексті створення оптимального правового простору МС, з урахуванням розвитку його форм, методів, залучення нових суб'єктів, розповсюдження на нові об'єкти та залучення нових цінностей, необхідністю вирішення задач з стабілізації наведених форм демократії в локальному соціумі та створення можливостей для їх наступної реалізації тощо - є найбільш продуктивним в профільному сенсі.

Хоча, виходячи з системного підходу до розуміння форм демократії в МС, перші з чотирьох наведених форм - представницька, партисипаторна, деліберативна та агрегативна демократії - виступають початковою, підготовчою та етапною стадією в процесі виникнення, існування, розширення та вдосконалення правового простору МС (критерій демократичного потенціалу форм, методів, засобів існування, функціонування та реалізації МС, його суб'єктів та органів, що потребує відповідного організаційного та організаційно-правового простору для прояву); *по-сьоме*, розвиток форм демократичної участі жителів в рамках публічної муніципальної влади напряму є пов'язаним з процесами децентралізації повноважень публічної державної влади, що відбуваються в умовах муніципальної реформи та ототожнюються з процесом становлення національної моделі МС, що базується на європейських стандартах локальної демократії (критерій зв'язаності демократичних засад в МС з процесами перерозподілу повноважень його органів, що також в обов'язковому порядку потребує наявності відповідного простору - територіального, економічного, політичного, нормативного тощо, для реалізації як демократичних засад МС, так й відповідних повноважень ОМС; *по-восьме*, саме муніципальна реформа ставить за мету не тільки посилити компетенційні повноваження ОМС, а й сформувати реальну і належну суб'єктність територіальної громади, як первинного суб'єкта МС і яка до тепер на жаль володіє лише декларативною правосуб'єктністю (критерій прогнозованості щодо змін в феноменології МС

для досягнення і використання останнім потенціалу конституційно-нормативних приписів, що вже легалізовані в законодавстві держави - для оптимального вирішення таких задач об'єктивно необхідним є не тільки існування, а й докорінна трансформація відповідного організаційного, управлінського, нормативного, ресурсного, в тому числі й кадрового, простору існування та функціонування МС).

Отже, важливими факторами на користь необхідності визначення правового простору існування і функціонування МС, його суб'єктів та органів, виступає низка критеріальних ознак, що пов'язані зі спроможністю, здібністю та іманентними можливостями МС бути *сферою, де*: а) зароджуються, формуються, проявляються та реалізуються інтереси конкретної людини, їх груп, асоціацій тощо - для їх реалізації існує об'єктивна потреба формування правового простору МС; б) функціонує компетенція ОМС та повноваження його суб'єктів - наведені властивості можуть існувати та реалізовуватись тільки в управлінсько-нормативному середовищі, що створює правовий простір МС; в) зароджуються, кристалізуються, проявляються і реалізуються як загальні права і свободи людини, що мають статус конституційних, так й так звані муніципальні права людини [9, с. 134], що напрямую є пов'язаними з МС - територіальний простір МС є не тільки природною, а й об'єктивно-необхідною сферою їх існування і реалізації, хоча більшість таких прав є легалізована та гарантована державою; г) функціонують інститути безпосередньої демократії, в тому числі й муніципальної - вибори (місцеві вибори), референдуми (місцеві референдуми), місцеві ініціативи, громадські слухання, діяльність органів самоорганізації населення тощо (розд. І Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [50]) тощо - наведені форми безпосередньої демократії також повинні мати обов'язкову нормативну основу та бути реалізованими у спосіб та у порядку, що передбачений законодавством, а це означає актуалізацію створення та наявності правового простору МС.

Сукупність наведених критеріальних ознак на користь визначення правового простору МС не тільки підтверджує, а й актуалізує доктринальну позицію М. О. Баймуратова, стосовно того, що в межах МС вибудовується процесуальний ланцюжок, що демонструє особливу важливість ролі публічної муніципальної влади в формуванні і функціонуванні демократичної правової державності та зростання такої ролі в процесі муніципальної реформи, а саме: «демократична правова державність» - «публічна влада» - «публічна самоврядна (муніципальна) влада» - «децентралізація повноважень публічної державної влади» - «органи місцевого самоврядування» - «територіальна громада». А вибудовування такої процесуальної «мотрійки» публічної муніципальної влади детермінує, об'єктивує та актуалізує проблематику просторової характеристики її діяльності [11, с. 55].

Отже, враховуючи на наведене вище, правовий простір МС у широкому розумінні може бути визначений як сфера нормативної регламентації і регулювання територіальної громади, сформованих нею ОМС, інших суб'єктів системи МС, з метою виникнення, існування, функціонування та реалізації системи екзистенційних локальних інтересів та потреб на відповідній території держави, в межах існування конкретної територіальної громади - яка при цьому не суперечить інтересам та законодавству держави.

1.3. Європейський досвід реформування місцевого самоврядування

Міжнародні та європейські стандарти у сфері місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль у розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади, а також - у належній реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Ці стандарти закріплені у відповідних міжнародно-правових актах, серед яких насамперед потрібно виокремити: Європейську хартію місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.), Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (Ріо- де-

Жанейро, 23 - 26 вересня 1985 р.), Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.) та інші.

У різних державах розподіл території на складові частини базується на основі АТУ, до свого складу якого зараховують різну кількість АТО - автономні республіки, землі, області, штати, султанати, провінції, губернаторства, округи, райони тощо. Однією з умов вступу до ЄС є проведення АТР у країнах-кандидатах і формування АТО відповідно до Номенклатури статистичних територіальних одиниць (*nomenclature des units territoriales statistiques* - NUTS), розробленої для надання певним територіям фінансової допомоги. Зазначимо, що до системи класифікації NUTS у травні 2004 р. були додані регіони десяти країн - нових членів ЄС. Отже, розвиток ЄС передбачає усунення незбалансованості між населеними пунктами різного підпорядкування, реформування регіональної політики.

NUTS є стандартом територіального поділу країн ЄС для статистичних цілей, служить базою для порівняння рівнів соціально-економічного розвитку та дозволяє оцінювати й порівнювати ефективність регіональної політики різних територій. Отже, NUTS поділяє АТО ЄС на 5 категорій (рівнів), до кожного з яких рекомендована орієнтовна кількість населення: NUTS-1 (суб'єкти федерації, автономні утворення, регіони) - 3-7 млн. жителів, NUTS-2 (провінції, департаменти, урядові округи) - 800 тис. - 3 млн. жителів, NUTS-3 (графства, префектури) - 150-800 тис. жителів відповідно, NUTS-4 і NUTS-5 (місцеві одиниці регіональної статистики ЄС) [7]. Зауважимо, що зазначена класифікація не містить однакового й обов'язкового для всіх держав-членів АТУ. На хід проведення АТР у країнах-кандидатах, активно впливає саме євроінтеграційний чинник.

Практично в усіх центральноєвропейських країнах-кандидатах були значні нерівномірності в доходах, розвитку виробництва між столичними районами і периферією, західними і східними, прикордонними, сільськими та промисловими регіонами. Складовою частиною посткомуністичних процесів

демократизації та економічної лібералізації стали децентралізація й активна регіональна політика, що сприяло розширенню участі громадян у політичному й економічному житті країн, а підтримка регіонального економічного розвитку - єдності суспільства. Отже, на модернізацію АТУ країн Центральної та Східної Європи значною мірою вплинув вступ до ЄС.

Не існує єдиної універсальної моделі територіальної організації адміністрування, оптимально пристосованої до вимог членства в ЄС, проте АТР у країнах-кандидатах мають забезпечити реалізацію основних політичних принципів, які лежать в основі проведення регіональної політики в країнах-членах ЄС. Так, наприклад, уряд Литви, співпрацюючи зі статистичною службою ЄС (EUROSTAT), напрацював такі рівні відповідності: NUTS-1 і NUTS-2 - Литва, NUTS-3 - повіт, NUTS-4 - самоуправління та NUTS-5 - сільське господарство. Самоуправління й сільське господарство є одиницями місцевого самоуправління [5, с. 49].

Зазначимо, що адміністративно-територіальна система країни-члена ЄС має відповідати таким принципам:

- 1) субсидіарності, за якого вищі суспільні одиниці мають право та повинні розв'язувати лише проблеми, які не здатні виконати нижчі структури;
- 2) децентралізації - перерозподіл повноважень з центрального рівня влади на місцевий з метою їх ефективного використання та заохочення місцевих ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на місцевому рівні, розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління;
- 3) партнерства - співробітництво між суб'єктами різних рівнів АТО (ЄС, держава, регіон, район) з моменту визначення мети до завершення реалізації конкретного проєкту, місцевий розвиток може здійснюватися лише коли суб'єкти співробітництва постійно та послідовно співпрацюють для досягнення поставленої мети. Важливими є горизонтальна співпраця «регіон - регіон», «район - район», співпраця локальних територіальних одиниць;
- 4) програмування шляхом розробки на основі партнерства стратегій розвитку з урахуванням пріоритетних довго- і короткострокових цілей, з

визначенням пріоритету інвестування не окремих проектів чи дій, а програм, які мають глибинний вплив на розвиток усього регіону;

5) концентрації та доповнюваності. Фінансові ресурси, які надає ЄС окремим державам-членам чи суб'єктам місцевого розвитку, мають бути обов'язково доповнені за рахунок місцевих джерел. Головна умова полягає в кооперуванні й ефективному використанні ініціатив, пошуку й розвитку власних джерел фінансування програм місцевого розвитку. Зазвичай 50% проекту фінансує держава-член ЄС, а внесок депресивних регіонів становить мінімум 20%, що ставить певні вимоги перед різними територіальними утвореннями.

Сьогодні для України в процесі завершення АТР є корисним польський досвід, тому що ця країна, як і наша держава мала комуністичне й соціалістичне минуле, а сучасний її АТУ є подібним до українського: воєводства (області), повіти (райони) та гміни (територіальні громади).

Наприкінці ХХ ст. у Польщі пройшли конституційна й АТР, до початку яких в країні функціонувала дворівнева система: гміни - воєводства. З метою укріплення системи централізованого керівництва комуністичною партією, адміністрацією й економікою повіти були ліквідовані ще в 1975 р., а 49 дрібних воєводств не були спроможними виконувати будь-які значущі політичні або економічні функції. Адміністративна система була централізованою, як і в цілому в Радянському Союзі, та базувалася на принципі переваги відомчих структур, що унеможливлювало раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, на регіональному і локальному рівнях. Радянська модель МС, яку протиставляли «буржуазному муніципалізму», була важливою складовою частиною командно-адміністративної системи Радянського Союзу. Водночас вона виконувала роль демократичного камуфляжу, характерною особливістю якого було фактичне ототожнення державної влади та МС.

Дещо своєрідною була система МС у Польщі, коли вона була членом «соціалістичної співдружності». Поряд з єдиною системою представницьких

органів (національних рад) функціонувала і виконавча вертикаль державної адміністрації, а виконавчими органами загальної компетенції тут були одноособові адміністратори, призначення яких здійснювалося головою Ради Міністрів за згоди відповідної ради. Адміністратори низового рівня обиралися місцевим представницьким органом, після чого офіційно затверджувалися «вищим» адміністратором. Хоча ради і визнавалися повновладними представницькими органами, реальна повнота влади була зосереджена в партійних організаціях.

Загалом, основними характеристиками радянської моделі МС були наступні: адміністративно-територіальні межі громад встановлювалися свавільно; абсолютно невизначеним залишалось питання власної компетенції ОМС. Ради були включені у систему органів державної влади, функції органів влади багаторазово дублювалися на всіх рівнях, що породжувало перманентні конфліктні ситуації; відсутні автономні джерела фінансування ОМС та автономні місцеві бюджети, що породжувало цілковиту залежність місцевих органів влади від центральних; відповідальність перед населенням була практично відсутня, оскільки вона замінювалася іншою системою контролю за діяльністю виборних осіб. Переважна їх частина була членами єдиної існуючої партії, на засіданнях організацій якої ухвалювалися основні рішення.

У Польщі, так само як і в державах Західної Європи, інститут МС існує уже декілька століть. Так, у XIII ст. відбулося поширення у Польщі міського самоврядування на засадах Магдебурзького права. Спочатку це використовувалося для міст з переважно з німецьким патріціатом. У 1331 р. королем Польщі було скликано перші Загальнопольські збори депутатів, що фактично означало початок роботи Сейму. 1454 р. - Нешавські статuti (польська Велика хартія), що передбачала визначення королем шляхетських прав і свобод, затвердження виняткових прав Сейму у прийнятті законів, введенні податків, оголошенні війни та встановлення миру. Лише у XV ст. було остаточно сформовано воєводські сеймики. 3 травня 1791 р. була прийнята Сеймом перша у Польщі конституція, що передбачала розподіл

влади між королем, Сеймом і Палатою депутатів, затвердження МС [57, с. 86-87]. Після визволення радянськими військами польської території від німецько-фашистських загарбників у 1944 р. розпочалася розбудова нової моделі польської державності. Радянський Союз всіляко стримував можливості розвитку польської державності у самостійному, незалежному руслі, насаджуючи прорадянську модель державності. Перші спроби запровадження АР відбулися і в 1950 р., і 1972-1975 рр., і, нарешті, в 1990 р. Результатом реформи 1950 р. було те, що територіальне самоуправління остаточно замінено централізованою системою народних рад. Реформа 1972-1975 рр. проходила в три етапи і закріпила систему централізованого управління державою. Був здійснений новий територіальний поділ країни, в результаті чого громади було замінено на гміни. Пізніше модель одноосібних органів була запроваджена на рівні повіту і воєводства, а закінчилася реформа ліквідацією повітів. АР 1990 р. абсолютна інша. Був здійснений перший крок до децентралізації влади в країні шляхом перенесення більшості функцій і компетенцій з центрального рівня на рівень воєводств, повітів і гмін, зосередження центрального управління на загальнодержавних завданнях переважно стратегічного характеру [73, с 103].

Реформування системи МС пов'язано з наступними датами:

- 4 червня 1989 р. відбулися перші після другої світової війни парламентські вибори, що ознаменувало розбудову демократії в Польщі;
- 8 березня 1990 р. було прийнято Закон «Про гмінне самоврядування», який визначив гміну базовою територіальною одиницею самоврядування;
- 17 жовтня 1992 р. за ініціативи Л. Валенси прийнято Малу конституцію, в якій визначено відносини між законодавчою та виконавчою владами, взаємодію з регіональними структурами управління;
- у 1995 р. було прийнято Закон «Про великі міста та міські зони надання державних послуг» (так звана «перед повітова» реформа);
- 2 квітня 1997 р. відбулося прийняття нової конституції, яку затвердили на всенародному референдумі більшістю голосів;

- 5 червня 1998 р. відбулося прийняття Законів «Про повітове самоврядування» та «Про воєводське самоврядування».

- у 1999 р. запроваджено новий територіальний устрій держави (створення повітів та воєводств як нових одиниць місцевого самоврядування) [72, с. 38].

Статус польського МС нині закріплено в польській конституції: «Республіка Польща гарантує місцевому самоврядуванню участь у здійсненні державної влади, а також свободу дій іншим формам місцевого самоврядування» [73]. Конституція проголошує, що «місцеве самоврядування є основною формою організації суспільного життя на місцях» [73]. У ній також говориться, що право власності та інші майнові права, надані одиниці місцевого самоврядування, належать місцевій громаді. Мешканці громади становлять, на підставі закону, самоврядне об'єднання. В основу АР 1990 р. були покладені наступні основні принципи:

- принцип субсидіарності - держава повинна виконувати тільки лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян та організаціям;

- унітарний принцип - Республіка Польща цілком і повністю суверенна цілісна держава. Основними ознаками цього є: єдина правова система, єдине громадянство, єдині правила організації адміністрації, визначений законодавством статус територіального самоврядування, єдина фінансова система [25, с. 15].

Слід підкреслити, що старання дотримування вищеназваних принципів під час створення нових законодавчих норм та їх реалізації мало результатом той факт, що реформа МС була однією з найбільш вдалих реформ в польській державі. Фундаментальною ідеєю проведення реформи була децентралізація (рис. 1.1).

Таким чином, можна зазначити, що польська реформа МС визначалася такими фундаментальними засадами: децентралізація державної влади; перехід державної адміністрації під муніципальний контроль; створення

нового закону про місцеві вибори до місцевих рад; відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав; обмеження державного втручання у місцеві справи; створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам.

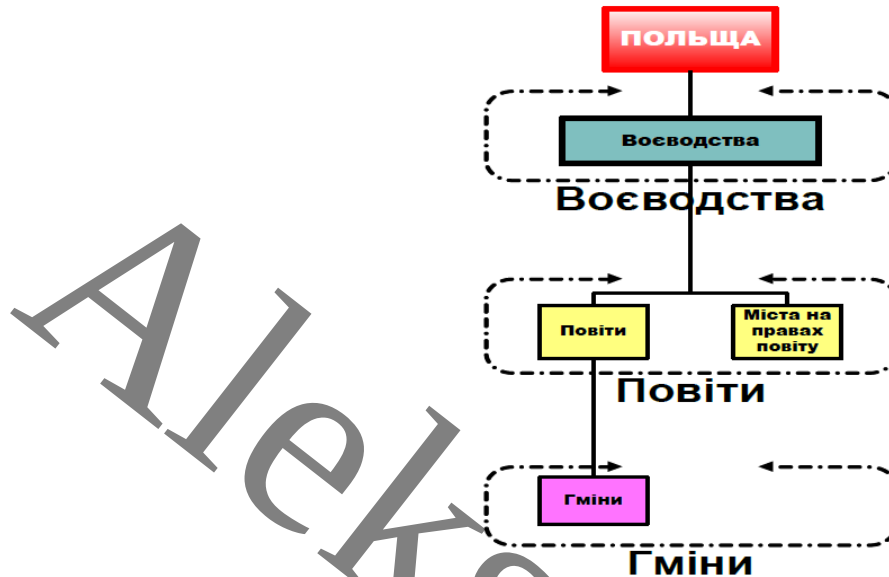


Рис. 1.1. Система територіального устрою Польщі

Джерело: побудовано на основі [57].

Першим найважливішим кроком стало створення незалежного базового рівня територіального устрою країни - гміни, які почали самі вирішувати свої питання під власну відповідальність та відповідно до внутрішніх умов. Наділення гміни реальною владою було головним стратегічним результатом цієї реформи. Другим наслідком було те, що держава продемонструвала своє бажання та спроможність до самообмеження. Впродовж десятиріччя гміна стала найбільшим надавачем публічних послуг і головним партнером у вирішенні основних життєво необхідних питань для своїх громадян.

Отже, в основу Закону «Про гмінне самоврядування» [25] покладено принцип субсидіарності, за яким всі функції та завдання місцевого значення віднесені до сфери повноважень гміни та її органів. Даний Закон є складовою частиною законодавства про державний устрій країни, який визначає устрій гміни, сферу її діяльності, основні повноваження гміни, організаційну

структуру та компетенцію її нормотворчих і виконавчих органів. Згідно зі ст. 2 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування» населення гміни утворює самоврядну громаду, яка виконує громадські завдання від свого імені і під свою відповідальність. Гміни як територіальні одиниці дуже відрізняються кількістю жителів, є великі міста, але одночасно гміною може бути також об'єднання сіл, в яких мешкає кілька тисяч осіб. Кожний громадянин відповідної громади стає її членом, незалежно від рівня своєї громадської активності [33, ст. 2]. Відповідно до положень Закону гміні можуть бути делеговані на виконання завдання, які належать до компетенції урядової адміністрації. Завдання, віднесені до компетенції урядової адміністрації, гміна може виконувати також на підставі домовленості з органами цієї ж адміністрації. Делегування завдань від урядової адміністрації до гміни одночасно означає делегування фінансових коштів у розмірі, необхідному на виконання покладених на гміну завдань.

Одиниці територіального самоврядування здійснюють свої завдання за допомогою ради і правління гміни. Рада гміни є органом, що приймає рішення і здійснює контрольні функції на території гміни. Рада гміни та депутати обираються шляхом загальних, рівних, прямих і таємних виборів строком на 4 роки. Виборче право регламентується положеннями Закону «Виборча ординація до гмінних, повітових рад та воєводських сеймиків» від 16 липня 1998 р. До складу ради входять депутати чисельністю від 15 до 45 осіб залежно від числа жителів гміни, до повноважень ради належить вирішення питань, віднесених до сфери повноважень гміни [25, с. 24].

У межах власних нормотворчих повноважень рада гміни приймає ухвали: статут гміни, бюджет гміни, план благоустрою території, програму економічного розвитку. Вона приймає рішення про величину місцевих податків та зборів; щодо управління комунальним майном, що виходять за межі повноважень правління; з питань співпраці з іншими гмінами тощо. У якості контролюючого органу, рада гміни здійснює контроль за діяльністю правління та інших гмінних організаційних одиниць [25, с. 19].

Рада гміни здійснює свою діяльність у формі сесій, які скликає голова відповідно до потреб, але не менш як один раз на квартал. На вимогу правління гміни (мінімум 25 % складу ради гміни), її голова зобов'язаний скликати сесію протягом семи днів після внесення такої вимоги. Голова ради веде та організовує роботу ради. Голову і заступників рада гміни обирає серед своїх членів таємним голосуванням, абсолютною більшістю голосів за присутності не менш як половини складу ради гміни. Голова ради виконує організаційні функції колегіального органу, яким є рада.

Виконавчим органом гміни є правління, яке в межах нормативно-правових актів виконує постанови ради гміни та завдання гміни. З питань, пов'язаних із реалізацією власних завдань, правління гміни підпорядковується виключно раді гміни. До складу правління входить 3-7 чол., обраних серед членів ради або поза її складом не пізніше шести місяців з дня оприлюднення результатів виборів. Якщо рада гміни не може обрати правління в зазначений термін, вона підлягає розпуску згідно з законом [25, с. 26]. Склад правління, залежно від типу гміни (сільська, міська або мішана) очолює вїйт, президент або бургомістр, які обираються більшістю голосів шляхом таємного голосування, а заступника вїйта (президента або бургомістра) простою більшістю голосів.

Вїйт організовує роботу правління, керує поточними справами гміни та представляє гміну за її межами. У невідкладних справах, пов'язаних із загрозою громадянським інтересам, вїйт або бургомістр може втручатись у справи, віднесені до компетенції правління. Заходи, яких має вжити бургомістр повинні бути схвалені правлінням під час найближчого засідання.

Правління виконує свої функції за допомогою установи гміни, організацію та засади роботи якої визначає організаційний регламент, схвалений радою за поданням правління. Вїйт не може схвалювати рішень, які належать до компетенції правління. Рішення, що приймає правління гміни з питань громадської адміністрації, підписує вїйт або бургомістр.

Гміна може утворювати допоміжні одиниці. Так, на рівні сільського округу органом, який приймає рішення, є сільські збори, а виконавчим органом - солтис (сільський староста); на рівні району (дільниці) чи селища (кварталу) органом, що приймає рішення, є рада, а виконавчим органом - правління. Голова виконавчого органу допоміжної одиниці може брати участь у роботі ради гміни без права участі в голосуванні [57, с. 27].

За діяльністю гміни наглядають Прем'єр-міністр та воєвода, а з питань бюджету - регіональна рахункова палата. Наглядові органи мають право втручатись у діяльність гміни лише у випадках, передбачених законодавством. Сфера нагляду за діяльністю гміни щодо виконання власних завдань обмежується перевіркою чи рішення органу гміни узгоджується з чинним законодавством (критерій законності), тоді як нагляд за делегованими завданнями здійснюється на підставі критеріїв доцільності, ретельності та економічності [57, с. 29]. Таким чином, створення самоврядної гміни мало сильний вплив на розвиток структур громадянського суспільства. Друга хвиля децентралізації була пов'язана із: створенням нових самоврядних одиниць, які називаються повітами - об'єднання не більше 10 гмін і реорганізацією воєводств шляхом зменшення їх кількості з 49 до 16 та створенням самоврядних структур на регіональному рівні.

Зазначимо, що в ході реформування в Польщі було досягнуто таких позитивних ефектів, які можуть бути адаптовані та впроваджені в Україні в ході реформи децентралізації владних відносин: зміцнення гмін, передача значної частини функцій урядової адміністрації повітам, забезпечення одиницям територіального самоврядування стабільних джерел доходів, адекватних до завдань що виконуються, у зв'язку зі створенням нової системи публічних фінансів; економія коштів у зв'язку з посиленням громадського контролю за роботою публічних службовців; організаційне і компетенційне упорядкування адміністрацій різних рівнів, підвищення прозорості їх устрою, спрощення адміністративних процедур і перенесення значного їх обсягу з воєводського на рівень повіту; користування міжнародною фінансовою

допомогою; розбудова механізмів громадянського суспільства, демократії та громадського контролю; посилення ефективності інституцій, що надають публічні послуги, як на державному, так і на регіональному і локальному рівнях; впорядкування системи компетенцій публічної служби і покращення передачі інформації; утворення професійної цивільної служби, можливість природного формування політичних еліт - від гміни через повіт і воєводство до державного рівня.

Поділ території Республіки Польщі на 373 повіти, введений з 1 січня 1999 р. у рамках АТР, враховував, але не повторював АТУ, який існував до першої і другої світових війн. Поділ здійснювався на нових засадах, відповідно до сучасних потреб нової реформованої Польщі. Протягом 1993-1998 рр. проходили інтенсивні консультації та обговорення щодо подальшого територіального поділу Польщі, в яких особливо активну участь брали гміни. Ради гмін висловлювали свою думку щодо запропонованого адміністративного центру повіту та своєї належності до тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Отже, процес створення «повітової карти» зайняв кілька років. Формування повітів як АТО відбувалося за такими критеріями:

- повіт мав бути не дуже великим, щоб спростити населенню доступ до публічних послуг і влади, та одночасно не дуже малим, щоб повітові установи та заклади мали достатньо клієнтів та користувачів (принцип ефективності);

- гміни, що формують повіт, утворюють однорідну та цілісну територію, пов'язані вони між собою історично (наприклад, належали до одного або різних воєводств), а також пов'язані спільною економічною та господарською діяльністю;

- скільки населення проживає на цій території, чи можуть наявні ресурси та економічний потенціал стати основою для економічного зростання повіту;

- наскільки існуюча транспортна мережа здатна забезпечити швидке пересування у межах повіту, особливо з периферії до адміністративного

центру повіту (подорож до адмінцентру повіту з будь-якої точки забиратиме не більше однієї години);

- чи є на території повіту місто з достатньо розвиненою інфраструктурою, економічними, матеріально-технічними, фінансовими, людськими ресурсами, яке спроможне виконувати функції адміністративно-територіального центру повіту.

Таким чином, повіт є самостійною АТО, яка є незалежною від воєводства та центральних органів державного управління, що виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність. За принципом субсидіарності повіт покликаний виконувати ті завдання та задовольняти ті потреби, які перевищують можливості гміни. Втім завдання повіту мають характер локальний та здійснюються для забезпечення належного рівня життя людей (табл. 1.1). Згідно із законом «Про повітове самоврядування» структура публічної влади повіту схожа на відповідні структури гміни, а виконання завдань здійснюється через органи повіту: раду, правління та об'єднану повітову адміністрацію - староство (до складу входять повітові служби, інспекції та міська охорона) (рис. 1.2).

Населення повіту утворює місцеву самоврядну громаду та обирає шляхом прямих виборів представницький орган - раду повіту, яка є нормотворчим та контрольним органом. Рішення ради стосуються як виконавчих (адміністративних) органів повіту, так і інших суб'єктів - фізичних та юридичних осіб, що перебувають та здійснюють господарчу діяльність на території повіту. Рішення ради у формі актів місцевого права поширюються на всю територію повіту та є обов'язковими для виконання.

Таблиця 1.1

Розподіл повноважень між ланками адміністративного устрою

Польщі

Гміна	Повіт	Воєводство
- охорона навколишнього середовища::	- народна освіта; - підтримка та охорона	- ведення політики уряду на території

Продовж. табл. 1.1

- розвиток місцевої економіки - гмінні дороги, вулиці. мости, площі. - організація дорожнього руху; - побутове забезпечення (водогони, каналізація. комунальні стоки і відходи, чистота та порядок. - сміттєзвалища. - електроенергія, тепло. газ), озеленення. - кладовища: - місцевий громадський транспорт: - охорона здоров'я: - соціальна допомога. центри та заклади опіки: - будівництво житла: - дошкільні заклади та середні школи;	- здоров'я; - соціальна допомога. підтримка недієздатних осіб. - розвиток сім'ї, - проблеми безробіття; - транспорт і громадські дороги; - культура та охорона культурних цінностей; - фізична культура та туризм; - геодезія, картографія і кадастр; - управління нерухомістю; - благоустрій територій і нагляд за будівництвом; - охорона навколишнього середовища і природи. - водне господарство. - рибальство, лісництво:	- воєводства; - пристосування до території - політики уряду; - контроль за виконанням нормативних актів органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування; - координація діяльності структурних одиниць державної адміністрації та органів місцевого самоврядування; - виконання та координація завдань оборони
---	--	--

Джерело: побудовано на основі [15].

Рада обирається строком на 4 роки, кількість депутатів (20-60), які називаються «радні», залежить від кількості населення повіту. Мандат депутата повіту не можна поєднувати з мандатом депутата гміни чи воєводства [16, с. 80]. Сесійні засідання ради повіту проходять, як правило, один раз на квартал, якщо потрібно, то частіше. Рада повіту обирає голову ради, 1-2 заступників, правління та голову правління - старосту. Депутат, який входить до складу правління, не може виконувати функції голови ради.

Рада повіту				
Правління повіту				
Староста				
Об'єднана повітова адміністрація				
Інспекції			Державна пожежна охорона	Поліція
Ветеринарна	Санітарно-епідеміологічна	Будівельна		
				Повітове староство

Рис. 1.2. Структурна організація повітової адміністрації

Джерело: побудовано на основі [15].

Рада повіту створює зі свого складу постійні та тимчасові комісії, обирає членів комісії та визначає предмет їх діяльності. Комісія є підзвітною раді, подає їй на затвердження план роботи, а також звіт про свою діяльність. Порядок роботи ради повіту та її комісій визначаються статутом. Типовий текст статуту готується міністром внутрішньої політики. Спираючись на зразок, кожна повітова рада розробляє свій власний статут та ухвалює його на сесійному засіданні ради [16, с. 81].

Голова повітової ради обирається таємним голосуванням із числа радних абсолютною більшістю голосів. Основними функціональними обов'язками голови ради є організація роботи повітової ради, скликання сесій ради та головування під час сесійних засідань.

Виконавчим органом повіту є правління, до складу якого входять староста, його заступник (и), інші члени - усього 4-6 осіб (згідно з статутом повіту). Членство в правлінні не можна поєднувати з роботою в державному органі або іншій одиниці місцевого самоврядування.

Староста є головою правління та головою об'єднаної повітової адміністрації, він та його заступники обираються таємним голосуванням абсолютною більшістю голосів. Староста організовує роботу правління, скликає та визначає тематику засідань, проводить засідання, керує поточними справами, представляє повіт, призначає і звільняє керівників організаційних відділів повітової адміністрації, є керівником повітових служб, інспекцій та охорони, призначає і звільняє голів цих служб за погодженням з воєводою, затверджує програму їхньої діяльності та контролює виконання, у разі необхідності (стихійні лиха, надзвичайні ситуації) він координує та, якщо необхідно, керує спільними діями цих служб на території повіту, а також контролює їхню діяльність [16, с. 91]. За поданням старости, рада повіту призначає та відкликає скарбника та секретаря повіту, які підпорядковуються безпосередньо старості, і беруть участь у роботі правління, а також можуть брати участь у засіданнях ради повіту та її комісіях з правом дорадчого голосу.

Наступним територіальним утворенням у Польщі, у результаті проведеної АР, стали воєводства - місцеві органи виконавчої влади, які діють у межах двоїстої структури державної адміністрації: урядової та МС. Урядова адміністрація у воєводстві представлена воєводою, який призначається Прем'єр-міністром, представляє Раду Міністрів у регіональній спільноті, а також протидіє виявам сепаратизму та прагненням до автономії. Він виконує деякі функції органів центральної влади, забезпечуючи цілісність країни, може анулювати рішення, ухвалені ОМС, якщо вони суперечать чинному законодавству. Таке анулювання може бути оскаржено в адміністративному суді відповідними ОМС і далі рішення виносить суд.

Складовою воєводства є виборний уряд, який очолює маршалок воєводства. Уряд має свій власний бюджет та право вживати економічні заходи, спрямовані на стимулювання економічного розвитку воєводства, а ОМС воєводства (сеймик) обирається шляхом загальних виборів і відповідає за регіональну політику [57, с. 133]. Основна мета діяльності МС на рівні воєводства - це розвиток регіону, передусім економічний, спрямований на підвищення рівня життя його мешканців, який може реалізовуватися шляхом міжнародної співпраці, стратегічного планування тощо. Головним завданням воєводського самоуправління є окреслення стратегії різнобічного розвитку воєводства (у формі воєводських програм). Фінансові кошти, необхідні для реалізації стратегії розвитку, воєводське самоврядування одержує з державного бюджету або шляхом укладання воєводських контрактів з Радою Міністрів [57, с. 24].

Згідно з правовими нормами Польщі воєводське, повітове і гмінне самоврядування є самостійними рівнями публічної влади, між якими існує розподіл компетенцій і повноважень, що дає змогу уникати конфліктних ситуацій. Підсумовуючи вище зазначене, можна стверджувати наступне:

1. У результаті проведення адміністративної реформи 90-х років в Польщі діє трирівнева система МС (на рівні гміни, повіту, воєводства), в якій органи публічної влади на кожному рівні публічного управління та

адміністрування мають прямі демократичні мандати, отримані на основі вільних виборів. На рівні гміни та повіту функціонують тільки ОМС, а на рівні воєводства - ОМС і МОВВ.

2. Характерною особливістю польського МС є те, що голова ради гміни і повіту та сеймику у воєводстві обирається зі складу депутатів, на відміну від сільських, селищних, міських голів в Україні, які обираються всією територіальною громадою.

3. У Польщі ОМС усіх рівнів мають свої власні виконавчі органи, голови яких обираються також зі складу депутатів. Тут бачимо суттєву різницю з Україною, де виконавчі органи сільських, селищних, міських рад очолюють відповідно сільські, селищні, міські голови.

4. Слід зазначити те, що сеймик, наділений законотворчими повноваженнями, чого не мають обласні ради в Україні.

Але польські перетворення мають ряд недоліків:

1. Держава переклала на ОМС багато завдань (особливо соціального характеру), які вона не в змозі фінансувати. Місцеве самоврядування, в свою чергу, не в змозі виділити належну кількість коштів на інвестиції.

2. Процес координації діяльності між різними ОМС в багатьох випадках збавляють темп, а також зменшують чіткість реалізації інвестицій або надання публічних послуг.

3. Зростають диспропорції між «багатими» та «бідними» територіальними самоврядними органами.

Реформу було проведено з урахуванням інфраструктурних можливостей територій: 280 новоутворених повітів отримали «у спадок» приміщення колишніх районних і воєводських управлінь. У столицях регіонів влада залишилася в тих самих адміністративних будівлях. Персонал самоврядних органів укомплектовано фахівцями з урядової адміністрації, завдяки чому кадрові зміни у масштабах держави були досить обмеженими. Таким чином, було досягнуто таких позитивних ефектів [57]:

- економія коштів у зв'язку з посиленням громадського контролю за роботою публічних службовців;
- організаційне і компетенційне упорядкування адміністрацій різних рівнів, підвищення прозорості їх устрою, спрощення адміністративних процедур і перенесення значного їх обсягу з воєводського на рівень повіту;
- зміцнення гмін, передача значної частини функцій урядової адміністрації повітам і воєводствам, забезпечення одиницям територіального самоврядування стабільних джерел доходів, адекватних до завдань що виконуються, у зв'язку із створенням нової системи публічних фінансів;
- ефективне вирішення проблем всієї країни через перенесення основного тягара на місцевий рівень до адміністрації нижчих щаблів;
- користування міжнародною фінансовою допомогою;
- пристосування територіальної організації країни до стандартів ЄС;
- подальша децентралізація управління державними справами;
- розбудова механізмів громадянського суспільства, демократії та громадського контролю діяльності адміністрацій;
- посилення ефективності інституцій, що надають державні послуги - як на державному, так і на регіональному і локальному рівнях;
- перебудова системи державних фінансів, раціоналізація державних видатків;
- впорядкування системи компетенцій публічної служби і покращення передачі інформації;
- створення інструментарію регіональної політики;
- оптимізація механізмів урядового функціонування, модернізація урядової адміністрації на центральному і регіональному рівнях;
- утворення професійної цивільної служби, можливість природного формування політичних еліт - від гміни через повіт і воєводство до державного рівня.

Отже, у Польщі реформа була успішно завершена, що відіграло важливу роль у вступі Польщі до Європейського Союзу.

Висновки до першого розділу

1. Визначено теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування як елемента сучасної демократії.. Незважаючи на те, що зазначена проблематика перебуває в полі зору багатьох учених і фахівців та відзначається суттєвою теоретичною розробленістю, далі тривають дискусії щодо змісту поняття «публічна влада», «публічна влада в адміністративному районі», актуальним залишається дослідження теоретичних і практичних засад модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України в умовах децентралізації, а саме: управлінська діяльність ОМС в об'єднаній територіальній громаді, особливо якщо процедура об'єднання поглинула адміністративний район; вибір моделі управління, конкретних методів і механізмів її реалізації, здатних забезпечити результативність діяльності владних структур.

2. Розглянуто формування правового простору місцевого самоврядування в Україні. Зазначено, що районні ради не виступають представницькими органами районних громад, оскільки Конституція України не визнає таких громад і не розглядає населення району як суб'єкт місцевого самоврядування.

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

3. Описано європейський досвід реформування місцевого самоврядування субрегіонального (повітового) рівня в Польщі з метою адаптації кращих рис його для впровадження в Україні. Доведено, що для

України в процесі завершення АТР є корисним польський досвід, тому що Польща, як і Україна, мала комуністичне й соціалістичне минуле, а сучасний її АТУ є подібним до українського: воєводства (області), повіти (райони) та гміни (територіальні громади). Зазначено, що повіт є самостійною АТО, яка є незалежною від воєводства та центральних органів державного управління, що виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність. За принципом субсидіарності повіт покликаний виконувати ті завдання та задовольняти ті потреби, які перевищують можливості гміни. Втім завдання повіту мають характер локальний та здійснюються для забезпечення належного рівня життя людей.

Отже, у Польщі реформа була успішно завершена, що відіграло важливу роль у вступі Польщі до Європейського Союзу.

З'ясовано, що адміністративно-територіальна система країни-члена ЄС має відповідати принципам субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування, концентрації та доповнюваності. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні МС дозволяє звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, водночас, тим самим наділивши її більшим обсягом повноважень для ефективного управління країною в цілому.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Децентралізація публічної влади в системі місцевого самоврядування

Як засвідчує історичний досвід, спроби скопіювати навіть найуспішнішу модель децентралізованої публічної влади та перенести її на власний ґрунт без урахування національної специфіки (традицій, що склались у функціонуванні органів публічної влади), закінчуються суцільною руйнацією власних владних структур. Тобто варто розкрити зміст таких категорій, як «державне управління», «публічне адміністрування», «публічна влада», «державна влада», «органи публічної влади». В енциклопедії державного управління зазначено, що не слід «шукати глибоких відмінностей між термінами «державне управління» та «публічне адміністрування», оскільки «категорія «державне управління» використовується у посткомуністичних країнах, тоді як у більшості демократичних держав вживають терміни «врядування» та «публічне адміністрування» (англ. - *public administration*)» [1, с. 488]. Специфічною особливістю терміну «публічна влада» є відсутність єдиного наукового та офіційного визначення в українському законодавстві. Звернемось, до етимології слово публічний перекладається з латинської мови як «суспільний», «державний».

В юридичній науці розповсюджена думка про те, що термін «публічна влада» є синонімом терміну «державна влада». Однак, на відміну від державної влади, завдання публічної влади полягає не в суцільному регулюванні, а в тому, щоб найкраще поєднати управління «згори» з саморегулюванням «знизу». Під час розгляду особливостей становлення традиції децентралізації публічної влади слід звернути увагу на те, що, по-

перше, публічна влада є складовою широкої категорії «влада». Адже «соціальне керування здійснюється в різних сферах життя суспільства - в економічній, політичній, духовній (ідеологічній) та інших» [1, с. 11]. До таких сфер життя суспільства віднесено різні структури суспільства, наприклад, політичні партії, громадські та релігійні організації, трудові колективи тощо. По-друге, публічна влада є багаторівневою системою [13, с. 144]. Причому всі рівні публічної влади мають власні повноваження й функції відповідно до законодавства України. Кожен рівень або різновид публічної влади: державна влада, місцеве самоврядування, бюджетні (органи самоорганізації населення (далі - ОСН) і не бюджетні органи влади (громадські об'єднання (далі - ГО), політичні партії, суспільні, релігійні, трудові організації тощо) - мають різні напрямки діяльності, виконують різні функції та мають різні повноваження в керуванні суспільством.

Очевидно, що до основоположних повноважень законодавчої влади відносять перш за все законотворчу діяльність - це прийняття законів та інших нормативно-правових актів, які мають вищу юридичну силу в певній державі. До інших повноважень законодавчої влади відносять функції контролю (нагляду), представницьку й установчу функції. Отже, «законодавча влада переважно гармонізує публічну владу шляхом законотворчості, визначає ієрархію повноважень, здійснює розподіл сфери реалізації таких повноважень» [4, с. 183].

Однією зі специфічних відмінностей виконавчої влади є те, що вона має досить розгалужену галузеву структуру, що охоплює соціально-економічне життя суспільства. Так, до компетенції виконавчої влади в сучасній Україні належать: соціально-економічні питання, фінансова система, торгівля, енергетика, продовольство, охорона здоров'я, громадський порядок, безпека, оборона, зовнішні відносини, а також освітня, наукова, культурна, аграрна, промислова галузі. В Україні виконавча влада має три рівні: вищий, центральний, місцевий. Вищий рівень - це уряд України (Кабінет Міністрів).

В умовах децентралізації влади найбільш важливою є управлінська функція. У науковому середовищі до управлінських функцій зазвичай відносять організацію діяльності, координування, регулювання, мотивацію, контроль, врахування діяльності, а також функцію прийняття рішень. У сучасних умовах реформування ОМС і запровадження децентралізації влади дослідження різних аспектів місцевого самоврядування набуває особливої актуальності.

Сьогодні у вітчизняних та іноземних наукових колах відсутня єдність у визначенні позиції щодо визначення поняття «місцеве самоврядування». Так, на думку В. Чіркiна, «місцеве самоврядування належить до недержавних органів публічної влади» [15, с. 13]. Досить багато сучасних юристів вважають місцеве самоврядування заміщеною суспільно-державною владою [15, с. 60]. Інший правознавець Т. Алієв, досить влучно наголосив на тому, що місцеве самоврядування відрізняється від державного управління своїм більш адресним і конкретним характером. «Адресність і конкретність - це й є ті параметри, які визначають якість комунальних та соціальних послуг населенню, тих самих послуг, з якими так погано управляється держава» акцентує науковець [16, с. 25]. Загалом усталеною в науковому середовищі є думка про те, що місцеве самоврядування - це специфічна територіальна організація публічної влади. Вітчизняний юрист П. Ткачук розглянувши сутність, зміст та форму поняття місцевого самоврядування підкреслив, що «влада органів місцевого самоврядування так саме як й державна має публічний характер, хоча її публічні функції просторово й за обсягом обмежені: вони поширюються тільки на певну частину країни» [55, с. 187].

Місцеве самоврядування являється інститутом громадянського суспільства, що відіграє ключову роль в збереженні та зміцненні державності. При визначенні змістовних характеристик ОМС дослідники звертають увагу на те, що місцеве самоврядування є «інститутом узгодження волі та інтересів між населенням і органами державної влади» [4, с. 12]; 2) функціонування ОМС створює умови до значного залучення населення до вирішення питань

місцевого значення. Так, науковці відмічають, що в умовах функціонування органів місцевого самоврядування є більше, ніж на державному рівні, можливостей для «частого застосування форм безпосередньої демократії» [19, с. 5].

У кожній державі під впливом історичних, політичних та правових традицій сформувались власні структурні елементи місцевого самоврядування. Так, у чинному українському законодавстві закріплені наступні структурні елементи місцевого самоврядування: «територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільська, селищна, міська голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районні та обласні ради, органи самоорганізації населення, територіальні громади міста або міські ради районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету» [45, ст. 5, с. 8]. Головним елементом місцевого самоврядування є територіальна громада (міська, селищна і сільська). Вітчизняний науковець О. Батанов підкреслив, що населення певної адміністративно-територіальної одиниці створює територіальну громаду «з метою спілкування, виховання, виробництва тощо має не лише давні історичні традиції, а й природний характер, відбувається на добровільній, свідомій основі, із урахуванням уявлень, побажань, мотивів, прагнень кожної людини або більшості людей» [11, с. 57]. Функціонування місцевого самоврядування та існування територіальної громади в Україні в умовах децентралізації публічної влади:

- здійснює вплив на становлення українського громадянського суспільства та формування політичної нації. Цілком підтримуємо думку вітчизняної дослідниці державного управління Н. Васильєвої, яка акцентувала на тому, що саме муніципальна консолідація має стати стратегічним напрямом розвитку України [19]. Дослідниця підкреслила, що «територіальна громада являється основою становлення нації, де кожний мешканець ідентифікує себе не з соціальними або політичними угрупованнями, а з українським селом,

селищем або містом, з усією Україною локалізуючи, таким чином, руйнівні наслідки ідеологічних і соціально-економічних колізій» [19, с. 4];

- сприяє національній консолідації суспільства України. Так, до важливого наслідку функціонування органів місцевого самоврядування й існування територіальної громади в умовах децентралізації влади є «усвідомлення жителями єдності й належності до співтовариства, ідентифікація власних інтересів з інтересами спільноти, з єдиними морально-етичними цінностями, а також можливість діяти на корпоративних засадах для вирішення місцевих проблем» - підкреслює С. Серьогіна [21, с. 109-110];

- дозволяє зберегти національну самобутність не лише українців, а й інших етнічних груп, що мешкають на території нашої держави. Державознавець Я. Жовнірчик розглянувши територіальну громаду в системі місцевого самоврядування підкреслив, що місцеве самоврядування та територіальна громада покликані сприяти «відродженню кожного члена місцевої спільноти, створенню сприятливого економічного, соціального, екологічного, духовного життєвого простору для більшості населення» [24, с. 355]. Зазначимо, що з метою збереження національної самобутності народів уряди більшості демократичних і децентралізованих країн створюють за можливістю, об'єднані територіальні громади за національною або релігійною ознакою у місцях компактного проживання етнічних або релігійних груп.

ОСН є формою участі населення територіальних громад сіл, селищ, міст, міських районів у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення являються представницькими органами жителів селища, селища, через які вони реалізують передані повноваження сільських, селищних, міських рад, що дозволяє характеризувати їх як власні структури зі спільними із органами міського самоврядування рисами. Проте ОСН відрізняються від ОМС, тим, що «працює на громадських засадах (за винятком їх керівників) і підпорядковане відповідним радам і мешканцям» [24, с. 37]. Останнє створює умови для участі населення у розв'язанні місцевих проблем. Вітчизняна дослідниця Т. Кравченко підкреслила, що саме «через органи

самоорганізації можливе досягнення високого рівня залученості громадян до самоврядування, вирішення певних питань місцевого значення безпосередньо» [24, с. 2]. В Україні на законодавчому рівні прийнято ряд законодавчих актів, якими визначено поняття самоорганізації населення (ст. 3 Конституції України), діяльність органів самоорганізації населення врегульовано наступними нормативно-правовими актами, а саме ЗУ: «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997р. [28, ст. 12, с. 11], а також ЗУ «Про органи самоорганізації населення» від 20.11.2012 року [48]. Наступною формою самоорганізації населення є громадські об'єднання. Вітчизняний науковець В. Сороковський при визначенні поняття «громадські об'єднання» акцентував на тому, що метою об'єднання громадян в ГО є «задоволення та захист законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів» [48, с. 38]. До специфічних особливостей громадських об'єднань зазвичай відносять те, що вони вільні у виборі напрямів своєї діяльності (економічні (кооперативи), політичні, релігійні та інші) та статусу (міжнародні, всеукраїнські, місцеві). В основу створення ГО покладено принципи добровільності, самоврядування, рівноправності всіх членів ГО, законності та гласності (див. додаток Б). Резюмуючи вище означене, підкреслено, що публічна влада:

- 1) термін є складовою широкої категорії «влада»;
- 2) у науковому середовищі відсутнє єдине тлумачення поняття «публічна влада»;
- 3) публічна влада являється багаторівневою системою, до якої належать: державна влада (законодавча, виконавча і судова - гілки державної влади), місцеве самоврядування, бюджетні (органи самоорганізації населення) і не бюджетні органи влади (громадські об'єднання), а також політичні партії, суспільні, релігійні, трудові організації тощо. Причому всі рівні публічної влади мають різні повноваження, функції й напрямки діяльності, виконують різні функції та мають різні повноваження відповідно до законодавства України.

4) специфічною територіальною організацією публічної влади є місцеве самоврядування. Цей інститут громадянського суспільства відіграє ключову роль у збереженні та зміцненні державності.

5) в умовах децентралізації влади найбільш важливим являється надання органам місцевого самоврядування управлінських функцій.

Отже, більш влучним є застосування таких інститутів влади, як «державна влада» та «міське самоврядування» категорію «публічна влада». Означене поняття дозволить більш докладно осмислити суперечливі процеси функціонування владних органів у різні історичні періоди нашої держави. Розбудова української державності та реформування вітчизняних органів публічної влади в сучасній Україні пов'язана не лише з рішучою переоцінкою радянського досвіду функціонування централізованих владних інститутів, а також зі створенням, особливо після 2014 року, децентралізованої публічної влади в нашій державі.

Вітчизняний науковець А. Онупрієнко проаналізувавши принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади підкреслив, що «держава за своєю природою прагне до централізації для забезпечення загальнодержавних інтересів, а територіальні громади, у свою чергу, прагнуть до самоврядування та самостійного вирішення питань місцевого значення» [49, с. 224]. Тому, концепт «децентралізація» слід розглядати у сукупності з таким поняттям як «централізація». Попри те, що «обидва слова «централізація» та «децентралізація» являються спільнокореновими, однак позначають вони два різноспрямовані процеси» - зазначає український правознавець В. Пустовой [32, с. 359].

Для покращення управління на місцях (у регіонах, областях, районах, громадах тощо), центральна влада має надати широкі повноваження місцевим органам влади та самоврядування.

Низький рівень децентралізації публічної влади (тобто надмірна централізація) призводить до встановлення недемократичного або авторитарного режиму в державі; як наслідок, погіршується управління

державою, підвищується рівень корупції та збільшуються ризики конфліктів у державі. Більше того, надмірна централізація влади та надмірна централізованість неминує призводить до авторитаризму та тоталітаризму, а безмежна децентралізація породжує місництво, загрожує єдності та територіальній цілісності держави [45, с. 97].

Ефективне здійснення державного управління можливе за умови застосування вмілого поєднання принципів централізації та децентралізації, що доведено багатовіковою управлінською практикою, а також чіткого розмежування обов'язків між різними рівнями публічної влади. Останнє зменшує ступінь невизначеності та ризиків для інвесторів, підвищує ступінь відповідальності перед виборцями. Отже, слід акцентувати увагу тому, що успішний розвиток демократичної та децентралізованої держави неможливий без централізованого управління певних сфер життєдіяльності держави, зокрема: керування армією, поліцією та стратегічно важливими об'єктами, розробки внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави, а також під час пожеж, стихійних лих, повеней, війн, криз, форс-мажорних обставин тощо. Розгляд проблеми децентралізації публічної влади в системі місцевого самоврядування засвідчив, що публічна влада є багаторівневою системою до складу якої входить державна влада, місцеве самоврядування, бюджетні й не бюджетні органи влади, політичні партії, суспільні, релігійні, трудові організації тощо.

Міське самоврядування - це специфічна територіальна організація публічної влади. Елементом місцевого самоврядування є територіальна громада (міська, селищна і сільська). Функціонування ОМС місцевого самоврядування та існування територіальної громади в Україні в умовах децентралізації публічної влади здійснює вплив на становлення українського громадянського суспільства та формування політичної нації, сприяє національній консолідації суспільства України, дозволяє зберегти національну самобутність.

2.2. Аналіз розвитку місцевого самоврядування в адміністративному районі (на прикладі Старобільського району Луганської області).

Сьогодні є немало місцевих рад, які працюють ефективно, з користю для мешканців територіальної громади, послаблюючи соціальну напруженість в суспільстві. В сучасних умовах держава практично не може централізовано вирішувати всі без винятку проблеми, що виникають на місцях, не спираючись на підтримку всього населення.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Старобільський район - район в Україні, у північній і північно-східній частині Луганської області та межує з Російською Федерацією. Адміністративний центр - місто Старобільськ (Додатки 1-3).

До складу району входять 8 територіальних громад.

Однак, аналіз та передумови створення і розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі в тому вигляді, який має район на даний час, неможливий без аналізу законодавчих актів та передумов створення громад.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція).

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [88].

Завданнями Концепції є:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

Окрім того, було визначено етапи реалізації Концепції, відповідно до яких на першому етапі передбачається у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та інше. Другий етап реалізації Концепції передбачає уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [88].

Наступним кроком формування об'єднаних територіальних громад було затвердження Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91). Зазначеним Законом визначено суб'єкти добровільного об'єднання територіальних громад, основні умови добровільного об'єднання територіальних громад, порядок добровільного об'єднання та приєднання до об'єднаних територіальних громад [89].

Старобільський район був утворений з територій нині ліквідованих Старобільського, Біловодського, Марківського, Міловського і Новопсковського районів Луганської області [41].

Постановою Центральної виборчої комісії від 07 вересня 2015 року № 232 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року» було визначено перелік сільських, селищних, міських об'єднаних територіальних громад, у яких призначаються перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів. Відповідно до зазначеної постанови перші вибори відбулись у Новопсковському районі Луганської області та утворено Новопсковську селищну об'єднану територіальну громаду [90].

Постановою Центральної виборчої комісії від 07 жовтня 2016 року № 437 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 18 грудня 2016 року» було визначено перелік об'єднаних територіальних громад, утворених у межах Луганської області, у яких призначаються перші місцеві вибори. Відповідно до зазначеної Постанови відбулись вибори у Старобільському районі та була утворена Чмирівська сільська об'єднана територіальна громада [91].

Постановою Центральної виборчої комісії від 18 серпня 2017 року № 164 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних

територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року» було визначено перелік об'єднаних територіальних громад, утворених у межах Луганської області, у яких призначаються перші місцеві вибори. Відповідно до зазначеної Постанови відбулись вибори у Біловодському районі та була утворена Біловодська сільська об'єднана територіальна громада [92].

Постановою Центральної виборчої комісії від 20 квітня 2019 року № 846 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 30 червня 2019 року» було визначено перелік об'єднаних територіальних громад, утворених у межах Луганської області, у яких призначаються перші місцеві вибори. Відповідно до зазначеної Постанови створено Марківську селищну об'єднану територіальну громаду (Марківський район) та Веселівську, Калмиківську, Підгорівську, Шулгинську сільські об'єднані територіальні громади (Старобільський район) [93].

Постановою Центральної виборчої комісії від 11 жовтня 2019 року № 1920 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міського голів 22 грудня 2019 року» було визначено перелік об'єднаних територіальних громад, утворених у межах Луганської області, у яких призначаються перші місцеві вибори. Відповідно до зазначеної Постанови створено Половинкинську сільську об'єднану територіальну громаду (Старобільський район) [94].

Таким чином на територіях, які надалі увійдуть до складу Старобільського району (Біловодський, Марківський, Новопсковський та Старобільський райони) було утворено 9 територіальних громад. В Міловському районі, на той час, об'єднаної територіальної громади утворено не було.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 717-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження

територій територіальних громад Луганської області» було визначено адміністративні центри та території територіальних громад Луганської області [95]. Відповідно до Постанови визначено перелік територіальних громад Луганської області. Таким чином вже було визначено перелік громад, які увійдуть надалі до Старобільського району.

Таким чином, узагальнюючи вищезазначене, Старобільський район було утворено 19 липня 2020 року, згідно із Постановою Верховної Ради України № 807-IX від 17 липня 2020 року, в рамках адміністративно-територіальної реформи в Україні. До його складу увійшли: Біловодська, Білолуцька, Марківська, Міловська, Новопсковська селищні, Старобільська міська, Чмирівська і Шульгинська сільські територіальні громади [41].

Аналізуючи розвиток територіальних громад Старобільського району Луганської області важливо зазначити, що важливим чинником є планування розвитку територіальних громад, в тому числі чіткого бачення і планування майбутнього громади, проблем, перспектив та шляхів досягнення позитивних результатів.

Наразі в громадах Старобільського району наявні наступні стратегічні документи:

- стратегія розвитку Біловодської селищної територіальної громади Луганської області на 2021-2027 роки;
- стратегія розвитку Марківської селищної територіальної громади Луганської області на 2021-2027 роки;
- стратегія розвитку Міловської селищної територіальної громади Луганської області на 2021-2027 роки;
- стратегія розвитку Новопсковської селищної територіальної громади Луганської області до 2025 року, але наразі відбувається оновлення стратегії до 2027 року;
- стратегія розвитку міста Старобільськ Луганської області до 2025 року, але наразі відбувається корегування стратегії з урахуванням територій, які приєдналися до Старобільської громади;

- стратегія розвитку Чмирівської сільської територіальної громади Луганської області на 2018-2025 роки;
- стратегія розвитку Шульгинської сільської територіальної громади Луганської області до 2027 року.

Слід зазначити, що стратегія розвитку Білолуцької селищної територіальної громади Луганської області на 2022-2027 роки ще знаходиться в стадії розробки, завершення розробки та презентація запланована до кінця 2021 року.

Проаналізувавши статистичну інформацію, зібрану в профілі об'єднаних громад району, провівши аналіз стратегічних документів та розвитку територіальних громад можливо визначили сильні та слабкі сторони органів місцевого самоврядування:

1. Природно-ресурсний потенціал

Сильні сторони - помірно-континентальний клімат громад; привабливі природно-рекреаційні умови громад Старобільського району: річки Айдар та інших, лісові масиви, ставки; наявність природно-заповідних фондів; наявність артезіанських свердловин води, які мають бальнеологічне значення; наявні природні ресурси: крейда, мергель, піщаник, вапняк, залізна руда.

Слабкі сторони - відсутні автошляхи міжнародного значення.

2. Економічний потенціал.

Сильні сторони - вигідне економіко-географічне розташування; економічний потенціал промисловості громад Старобільського району базується на агропромисловому комплексі та переробній промисловості; наявність не функціонуючих виробничих площ, які облаштовані необхідною інфраструктурою: теплиці, птахоферми, бази відпочинку; розвинута сфера послуг, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, охорони здоров'я, рекреації, освіти, культури; інвестиційно-приваблива територія для оздоровчих та рекреаційних потреб; наявність вільних земельних ділянок та об'єктів незавершеного будівництва для інвестиційної діяльності.

Слабкі сторони - близькість зони АТО; застаріла містобудівна документація; слабкий рівень розвитку МСБ та залучення інвестицій; відсутня інфраструктура підтримки бізнесу; низький рівень експортної орієнтації промисловості громад; відсутність фінансової підтримки підприємств; прояви бюрократії, необхідність спрощення дозвільних процедур, значна втрата часу на оформлення документів дозвільного характеру.

3. Стан навколишнього природного середовища та рівень природно-технічної безпеки.

Сильні сторони - відсутність промислових підприємств, які забруднюють навколишнє середовище; житловий фонд більшою частиною представлений індивідуальними будинками; наявність багатоквартирних будинків.

Слабкі сторони - недостатня площа зелених насаджень загального користування; більша частина каналізаційного обладнання і мереж громад Старобільського району знаходиться в зношеному та аварійному стані, потребує капітального ремонту та перекладки; водойми потребують оздоровлення і розробки проектів зі встановлення меж прибережних захисних смуг та водоохоронних зон; джерелами локального забруднення є несанкціоновані сміттєзвалища та забруднення прибережних територій.

4. Людський та трудовий потенціал.

Сильні сторони - система освіти представлена дитячими дошкільними установами, загальноосвітніми школами, професійними аграрними ліцеями, коледжем, ВНЗ; культура громад представлена історико-краєзнавчими музеями, бібліотеками для дорослих та дітей і клубними закладами; наявність футбольних полів, спортивних майданчиків, дитячих майданчиків; функціонують санаторії.

Слабкі сторони - негативна тенденція зменшення чисельності населення громад Старобільського району; перевищення смертності над народжуваністю, старіння населення; високий відсоток зареєстрованих безробітних з вищою освітою; відсутність необхідних фахівців,

zareestrovanih v tsentri zaiyniatosti dlya zabezpecheniya kadrami OTG (likari, pratsivniki kul'turi ta inshi).

5. Рекреаційний потенціал.

Сильні сторони - сприятливі для лікування та відпочинку природно-кліматичні умови; на території громад Старобільського району наявні зони короткочасного відпочинку в санаторних та рекреаційних установах (пляжах); наявні ландшафтні ресурси, які можуть бути використані для короткочасного відпочинку та зеленого туризму.

Слабкі сторони - деякі дитячі оздоровчі табори були передані іншим власникам і змінили профіль, або припинили функціонування; нерозвинута туристична інфраструктура (готелі, атракціони, виставки тощо); відсутність упорядкованих місць відпочинку на водних об'єктах (річки, озера, ставки); недостатність парків, скверів.

6. Розвиток інфраструктури.

Сильні сторони - розвинуті автобусні маршрути міжміського та міжобласного сполучення, такої; розвинута сфера послуг зв'язку «Укрпошта», «Укртелеком», послуги Інтернет від провайдерів; розвинута система медичних закладів та установ соціального захисту; наявні культурні, спортивні та навчальні заклади; наявна інфраструктура дошкільної та середньої освіти.

Слабкі сторони - незадовільний стан дорожнього покриття та невідповідність нормативам технічних параметрів проїзних частин магістральної вуличної мережі; відсутність залізничного сполучення з мережею України; третина мостів та шляхопроводів не відповідає нормам за вантажопідйомністю або габаритами; обладнання для освітлення вулиць не модернізувалося, частина електромереж знаходиться в незадовільному технічному стані, а деякі – в аварійному.

Окрім визначення сильних та слабких сторін органів місцевого самоврядування Луганської області необхідно також визначити конкретні, або

іншими словами наявні проблеми, які відіграють ключове місце у розвитку громад Старобільського району.

Наразі, найвагомішими спільними соціально-економічними проблемами для ОТГ в Старобільському районі є наступні:

1. Відсутність залізничного сполучення північного «крила» Луганської області з Укрзалізницею.
2. Заборгованість районного комунального підприємства «Старобільськвода».
3. Екологічний стан річки Айдар та інших.

Для найскорішого розв'язання цих проблем, відновлення економічного потенціалу територіальних громад, для сприяння прискоренню інвестицій, однією з найбільших проблем органів місцевого самоврядування і району в цілому, яка заважає сталому економічному, соціально-культурному і суспільному розвитку території та викликає постійні нарікання населення, є проблема незадовільного технічного стану асфальтобетонного покриття доріг державного та місцевого значення загального користування.

З 2014 року гостро постала проблема пошкодження доріг через інтенсивне пересування шляхами Старобільського району воєнної техніки.

Старобільський район є транспортним вузлом півночі Луганської області. Територіями громад Старобільського району проходять міжміські пасажирські та вантажні перевезення. Відсутність нормального транспортного сполучення розриває економічні, господарчі та особисті зв'язки з регіонами, що заважає розвитку територій.

Дорожнє покриття продовжує руйнуватися. Така ситуація призводить до зниження безпеки руху, руйнування транспортних засобів, впливає на якість надання послуг населенню. Як для забезпечення збуту продукції виробників, так і взагалі існує логістична проблема, оскільки всі вантажопотоки здійснюються автошляхами, що внаслідок значного перевантаження швидко руйнуються.

Внаслідок відсутності залізничного сполучення північного «крила» Луганської області з Укрзалізницею, увесь тягар багатовантажних та пасажирських перевезень ліг на первісно не призначені для цього автомобільні шляхи державного та місцевого значення загального користування, що також привело до значних руйнувань дорожнього покриття.

Залізнична гілка в Луганській області “Лантратівка-Кіндрашівська-Нова-Луганськ” з 2015 року є відрізаною від решти території України. З одного боку, вона підходить до кордону з Російською Федерацією, з іншого - до Станції Луганської. На ділянці Лантратівка-Кіндрашівська-Нова-Луганськ розташовано 11 найбільших обласних елеваторів, Щастинська електростанція, - єдина, яка живить електроенергією Луганську область. Дві третини території області не мають залізничного сполучення з рештою території України.

Наразі, проєкт USAID “Економічна підтримка Східної України” обрав підрядника, який виконає техніко-економічне обґрунтування будівництва залізничної гілки в Луганській області. Ним стала проєктна організація “Хардіпротранс” (Харків).

Розробка ТЕО триватиме один рік і здійснюватиметься у два етапи. На першому етапі ТЕО фахівці “Хардіпротранс” детально вивчать чотири запропонованих варіанти траси: Сватово-Білокуракіне, Сватово-Старобільськ, Рубіжне-Старобільськ і Рубіжне-Новоайдар. Фахівці наддадуть пропозиції та обґрунтування щодо оптимального маршруту. На другому етапі проведуть інженерні вишукування, розроблять креслення та кошторис для одного обраного варіанту, який є найкращим для розвитку економіки Луганської області та покращить економічне становище органів місцевого самоврядування Старобільського району.

Не менш актуальною проблемою ОМС Старобільського району є заборгованості районного комунального підприємства «Старобільськвода»

З початком антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей, Луганське обласне комунальне підприємство «Компанія «Луганськвода» не було переміщено в населені пункти на території яких

органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі. У зв'язку з чим виник ризик перебоїв у системі водопостачання.

З метою забезпечення функціонування системи питного водопостачання, спрямованої на гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини питною водою, 10 березня 2015 року Старобільською районною радою було прийнято рішення про створення РКП «Старобільськвода».

Відповідно до договору управління майном від 05 червня 2015 року, Луганською обласною військово-цивільною адміністрацією було передано в управління майно, яке знаходиться на балансі обласного комунального підприємства «Компанія «Луганськвода» та знаходиться на території, підконтрольній уряду України (загальною вартістю на момент укладання договору - тридцять мільйонів вісімдесят тисяч дев'ятсот шість гривень 01 копійка), яке склало майнову основу діяльності РКП «Старобільськвода».

На сьогодні, окрім Старобільської дільниці, РКП «Старобільськвода» обслуговує ще 6 дільниць (сmt. Білокуракине, сmt. Марківка, сmt. Мілове, сmt. Новоайдар, сmt. Новопсков та сmt. Троїцьк). За об'єктивних причин та з урахування поточної економічної ситуації, діяльність підприємства є збитковою.

Для подолання ситуації, що склалася навколо РКП «Старобільськвода», пріоритетним завданням було визначено, що підприємству необхідна повна реструктуризація, яка полягатиме у передачі до відповідних органів місцевого самоврядування територіальних громад, які обслуговує РКП «Старобільськвода», майна підприємства, для подальшого самостійного створення такими органами ефективної мережі водокористування. Але, на даний час, ці дії поки що не завершені.

Велика зношеність мереж, відсутність модернізації системи очисних споруд для забезпечення безперебійної роботи РКП «Старобільськвода» в умовах нарощування боргів по податках та внескам до бюджетів призвела до збільшення боргів та арешту виконавчою службою рахунків за рішенням суду

(17.08.2020 року справа №360/1227/20 Луганський окружний адміністративний суд вирішив адміністративний позов Головного управління ДПС у Луганській області до РКП «Старобільськвода» задовольнити та стягнути з РКП «Старобільськвода» кошти в рахунок погашення податкової заборгованості у загальній сумі 3 млн 156,1 тис. грн. та наклав арешт на кошти та інші цінності, що знаходяться в банках, які обслуговують РКП «Старобільськвода»).

На підприємстві склалося критичне положення, в наслідок чого наявна загроза у невиплаті заробітної плати, боргів з оплати за електроенергію, що може спричинити відключенню об'єктів підприємства від електропостачання, що призведе до припинення водопостачання та водовідведення населенню, бюджетним організаціям та іншим, а відсутність водопостачання та водовідведення може призвести до санітарно-епідемічної катастрофи. Також підприємство не має можливості забезпечитись паливно-мастильними матеріалами та іншими матеріалами для вчасного усунення аварійних ситуацій та інших робіт.

Рішенням Старобільської міської ради №77\8 від 10.09.20р. було створено КП «Вода Старобільщини», але, на даний час, в умовах децентралізації та реформування органів місцевого самоврядування, цей процес поки що не відбувається.

Окрім того, викликає стурбованість екологічний стан природних ресурсів та навколишнього природного середовища органів місцевого самоврядування, в т.ч. значного обміління, замулення, зменшення флори та фауни річки Айдар, головної артерії Старобільського району.

Для регулювання рівня водності річки Айдар, в межах Старобільського району, для створення рекреаційної зони відпочинку населення у 1983 році в м. Старобільськ була введена в експлуатацію гідротехнічна споруда – шлюз. В останнє капітальний ремонт гідроспоруди проводився у 2008 році.

Слід зазначити, що Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля у 2018 році здійснив науково-біологічне обґрунтування

доцільності вселення водних біоресурсів до р.Айдар (басейн р.Сіверський Донець) на ділянці від м.Старобільськ до с.Піски Новопсковського району Луганської області, де визначив заходи з недопущення погіршення екологічного стану, а також запобіжні заходи з недопущення зменшення чисельності або знищення цінних видів водних біоресурсів. Це сприяло в подальшому впровадженню капітального ремонту шлюзу.

Завдяки зусиллям обласної, районної та місцевої влади вдалося одержати фінансування та завершити проєкт «Капітальний ремонт шлюза-регулятора на р.Айдар в м.Старобільськ Луганської області» у 2021 році, який частково покращив стан річки Айдар у верхньому б'єфі.

Проте, він не вирішив більш глобальні проблеми, які погіршуються з роками через безсніжні зими та відсутність опадів, високих температур влітку. Внаслідок вищезазначених причин склалась несприятлива гідрологічна ситуація, у вигляді обміління, заростання річки очеретом та іншими водоростями, замулення дна річки, порушення балансу ґрунтових вод. Ситуація, що склалася, може призвести до часткового або повного знищення річкової флори та фауни, зниження врожайності сільськогосподарських культур в господарствах Старобільського району. Мешканці громад Старобільського району можуть залишитися без улюблених місць активного відпочинку, спортивних занять та набуття наснаги у літню спеку.

7 вересня 2021 року на щотижневій оперативній нараді голови Старобільської райдержадміністрації за участю голів та представників територіальних громад, представників екологічної інспекції у Луганській області, відділу охорони водних біоресурсів «Рибоохоронний патруль», Управління Державного агентства рибного господарства, Регіонального офісу водних ресурсів у Луганській області було розглянуто питання стану водоймищ Старобільського району, зокрема р. Айдар, р. Деркул, інших водних об'єктів та їх вплив на природне середовище.

Наразі, державні органи та органи місцевого самоврядування спрямовують свої зусилля на налагодження співпраці із Луганським

національним університетом імені Тараса Шевченка та Східноукраїнським національним університетом ім. Володимира Даля щодо напрацювання досліджень стану водної артерії Старобільського району та екологічної оцінки р. Айдар для подальшої розробки Державною екологічною академією науково-технічного обґрунтування стану річки Айдар.

Процес децентралізації також зумовлює особливості формування дохідної частини місцевих та державного бюджетів. Доходи місцевих бюджетів умовно поділяють на власні, котрі органи місцевого самоврядування можуть «заробити», та закріплені, які місцевим бюджетам передають із Державного бюджету на безповоротній основі (міжбюджетні трансферти).

Виконання власних місцевих бюджетів громад Старобільського району за 2016–2020 рр. свідчить, що запровадження нових підходів до формування місцевих бюджетів й організація міжбюджетних відносин дають позитивні результати. Надання повноважень щодо використання акумульованих коштів створює зацікавленість місцевих органів самоврядування у зростанні надходжень, результатом чого стала позитивна динаміка показників наповнення бюджетів.

В умовах проведення реформи важливими є питання формування оптимальної структури надходжень місцевих бюджетів і розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування.

Фінансовий складник займає ключову позицію серед факторів досягнення позитивної динаміки соціально-економічних зрушень та, зокрема, інклюзивного розвитку, який повинен бути визначним орієнтиром сучасних реформ в Україні.

Завдяки проведенню реформи децентралізації ОМС Старобільського району отримали значно ширші можливості для залучення фінансових ресурсів від міжнародних організацій.

В сучасних умовах дефіциту внутрішніх фінансових ресурсів одним з пріоритетних завдань органів державної влади та місцевого самоврядування є залучення додаткових інвестицій в реальний сектор економіки.

Отже, враховуючи проведений аналіз сучасного стану забезпечення соціально-економічної спроможності ОМС Старобільського району, важливість та проблемність функціонування складових системи забезпечення соціально-економічної спроможності ОТГ Старобільського району, визначено й аргументовано напрями його вдосконалення, а саме: зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування; формування стимулюючої системи вирівнювання; підвищення ефективності функціонування системи міжбюджетних трансфертів; оновлення принципів та інструментарію забезпечення соціально-економічної спроможності Старобільського району на місцевому рівні; підтримка розвитку господарської та інвестиційної діяльності; навчання суб'єктів забезпечення соціально-економічної спроможності Старобільського району та наукові дослідження з цих питань. Практична реалізація цих напрямів дасть змогу суттєво підвищити ефективність забезпечення соціально-економічної спроможності органів місцевого самоврядування Старобільського району.

2.3. Пропозиції щодо вдосконалення розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі

Зіставляючи два поняття «управління» із «врядуванням», то концепція управління щодо врядування є більш радикальною, оскільки передбачає односторонній вплив держави на життєдіяльність суспільства, в той час, як врядування направлене на взаємодію органів публічної влади з громадськістю в процесі підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Сьогодні існує значна концептуальна роздробленість поняття «демократичне врядування», а саме виокремлено концепції: нового державного управління (нового публічного менеджменту); належного (доброго, ефективного) врядування; політичних мереж; співвідношення демократичного врядування і публічного управління, а також із публічним адмініструванням; ефективного державного управління.

Виходячи з того, що територіальний розвиток логічно визначено як синтезоване поняття, структурними компонентами якого є політичний, економічний, соціальний, екологічний розвиток у певному просторі, а модель розвитку території – як просторову модель політико-еколого-соціо-економічного розвитку або просторову модель політико-сталого розвитку [53], то реалізація державної політики, яка спрямовується на розвиток територій здійснюється з метою політичного, економічного, соціального, екологічного розвитку у певному просторі, шляхом застосування найбільш доцільних інструментів для досягнення такої мети.

Адміністративний район розглядається як єдність соціального, економічного, культурного, природно-кліматичного та політичного простору. Отже, система публічної влади має єдину структуру, що містить географічну, економічну, політико-адміністративну, етнічну, соціокультурну, правову, політичну підструктури і відповідні цим підструктурам соціальні інститути управління.

У світовій літературі на тему публічного врядування існує практично повна згода щодо тісного зв'язку між структурами публічного врядування та дієздатністю. Тому не вражає той акт, що бюрократична модель сьогодні залишається тим орієнтиром, на який зважають при аналізі публічної адміністрації, бо ця організаційно-соціологічна модель передбачає як найбільш прийнятні типові підходи: чітка регламентація повноважень і відповідальності за прийняття рішень, ієрархічний розподіл посад, письмова фіксація дій, професійний адміністративний персонал, зарахований на службу довічно, кар'єрне просування за результатами діяльності тощо. Навіть якщо через 100 років після М.Вебера й розроблено інші концепції для публічної адміністрації (наприклад, «New Public Management»), їх варто розглядати як доповнення базової моделі Вебера, а не як альтернативу їй. Отже, коли мова йде про систему публічної адміністрації в сучасних державах, то йдеться про пошук найефективніших структур [54, с. 306].

Упродовж останніх десятиліть європейські країни постійно намагалися переглянути свої адміністративні структури і внести до них відповідні зміни. Фактично через кожні 20-30 років відбувалася повна інвентаризація структур публічної влади, і це відбувається в країнах, де зроблено наголос на планувальній та управлінській функціях, та проведено лібералізацію стосунків із громадянами у рамках політичних постулатів демократії, громадськість залучається до прийняття рішень і відповідає за них.

Концепції реформування повинні зрівноважити різні ситуації напруги, одна з яких полягає в загальній політичній відповідальності уряду на рівні центральних органів виконавчої влади і у постулаті послідовної децентралізації. Отже, на рівні центральних органів виконавчої влади мають визначатися програми та закони, що стосуються всієї країни, а їх чітке виконання повинне забезпечуватися за допомогою належних управлінських структур. Складна ситуація з розподілом адміністративних функцій і завдань для різних рівнів управління: центральні органи виконавчої влади, області, райони, міста й ОТГ покривають відповідний адміністративний рівень, який визначається територією та населенням. Адміністрація на кожному рівні зобов'язана мати таку організацію, яка б результативно й ефективно виконувала віднесені до її компетенції завдання. Це означає, що існує залежність між переліком завдань та розміром території, кількістю населення, на які повинна поширюватися компетенція відповідних органів. Де саме той оптимум між переліком завдань і розміром адміністративної одиниці, абстрактно визначити важко [54, с. 306].

Існує значна кількість моделей адміністративної, або комунальної самоврядної реформи. Еволюційні моделі суспільного розвитку - різні підходи та тенденції еволюційного розвитку, серед яких: а) модель «реставрація» - тенденція до повернення старого порядку, яка існує доти, доки чітко не визначився напрям подальшого розвитку; б) модель «порядок за будь-яку ціну» як реакція на дезорганізацію у суспільстві; в) полісистемна модель - тенденція інтеграції політичного, економічного, соціального та гуманітарного

плюралізму. Більш ретельно зупинимось на п'яти найбільш цікавих моделях адміністративної реформи для України [56, с. 112]:

1) адміністрації на районному та обласному рівнях і надалі залишаються державними, повноваження районної та обласної рад розширюються. Передбачається укрупнення ОТГ. Отже, збереження статус-кво.

2) на районному та обласному рівнях створюються ОМС, що для виконання своїх постанов утворюють місцеві адміністрації;

3) ОДА зберігається, вона отримує 225 департаментів як ще один адміністративний рівень; райони територіально переформатовуються на менші за розміром; створюються ОМС (виконавчі комітети).

4) урядування на обласному рівні залишається за ОДА. Замість РДА впроваджуються департаменти як структури ОДА. На рівні областей і департаментів створюються ОМС (виконавчі комітети), що перебирають на себе посади та управління державної адміністрації.

Моделі 2 та 4 зберігають по суті державну адміністрацію на районному та обласному рівнях з утворенням органів місцевого самоврядування.

5) ОДА перетворюється на префектуру, а на рівні району ліквідується. На обласному та районному рівнях створюються ОМС (виконавчі комітети). На рівні району, міст і територіальних громад адміністрація виконувала б як державні, так і комунальні функції, а голови районної та місцевої (міста чи села) адміністрацій були б відповідальними як за нижній рівень державної влади, так і за комунальну адміністрацію («німецька модель»). Ця модель передбачає максимальну «громадизацію (комуналізацію)» публічного врядування в Україні.

Україна має велику кількість територіальних громад, які є важливими елементами МС та політичної культури будь-якої країни. Втім вони не в змозі перебрати на себе завдання районного рівня в рамках АР. Тому, що для цього їм потрібна адміністрація, спроможна результативно працювати, але розбудову таких адміністрацій для малих територіальних громад недоцільно: дорого та недостатньо результативно.

Значення чисельності населення та площ території можуть увійти в протиріччя з принципами «близькості до громадян» і прозорості, тому для них були розроблені моделі організації, які б відповідали конкретній ситуації. Найбільшого розвитку ця модель набула у федеральній землі Рейнланд-Пфальц (Німеччина), що успішно діє впродовж останніх 30-ти років. Декілька невеликих громад з обраними прямим голосуванням представниками громади та бургомістром (на громадських засадах), але без адміністрації, об'єднуються в «громаду другого ступеня» (ОТГ), а вже нове об'єднання також напряму обирає представників і бургомістра (працює як штатна особа) і представляє адміністрацію для окремих громад і ОТГ. І саме цій «громаді другого ступеня» передаються державні функції, що в інших випадках виконувалися б органами районного рівня, також виконання окремих питань зі сфери МС її громадян: шкільна освіта; пожежна безпека; спортивні заклади; соціальні заклади (організація патронажної служби, догляд за людьми похилого віку); водопостачання; відведення стічних вод; водойми (струмки та малі річки й озера); землекористування; інші завдання, що можуть бути делеговані за взаємною згодою.

Пропозиції іноді стосуються одразу кількох модельних варіантів, надалі з прагматичних міркувань будемо виходити зі структури, що отримала назву «модель 3». Відповідно було взято п'ять рівнів, чотири з яких мають право на затвердження бюджету: центральний рівень, регіональний (обласний) рівень з департаментами, районний рівень і рівень ОТГ. На відміну від них селища (села), не отримують права на затвердження бюджету, а лише будуть представлені однією особою у виконавчій владі ОТГ. Цей варіант також виписано особливо ретельно насамперед через те, що він найбільше відповідає положенням Європейській хартії місцевого самоврядування. Щоб спонукати названі чотири рівні влади взяти на себе політичну та фінансову відповідальність за будь-якого варіанта реформи АТУ, необхідно зробити, на наш погляд, ще кілька кроків:

1) віднести до їх компетенції ті функції, що узгоджуються із завданнями інших рівнів влади;

2) наділити кожен рівень правом на затвердження бюджету та накопичування надходжень;

3) якщо потреба у витратах якоїсь одиниці певного рівня на виконання своїх функцій набагато менша за наявну податкову базу то доцільно відрегулювати бюджет на цьому рівні, щоб зміцнити слабкі територіальні формування [56, с. 112].

Важливо, як упорядкувати повноваження між адміністративними рівнями і це головна вимога щодо ефективності проведення АТР. Варто буде здійснити певну уніфікацію владних завдань адміністративних районів та ОТГ, щоб забезпечити єдність території держави. Підходи до виконання окремих завдань, можливо, будуть відрізнятимуться в різних частинах країни, бо не всюди однаково зважають на достатнє з точки зору законодавства відповідне наповнення повноважень. Тому правовий нагляд буде віднесений до відання вищого рівня.

Процес децентралізації не завершується прийняттям законів і підзаконних актів, має відбутися справжня передача повноважень з центрального на нижчі адміністративні рівні. Саме делеговані повноваження повинні стати в Україні предметом реформування, бо саме вони становлять близько 85 % всіх повноважень, нагляд з боку центрального рівня має носити загальний характер, а не контроль кожного кроку. Комплекс повноважень для різних адміністративних рівнів може виконуватися лише за умови, що їм надаються відповідні обсяги фінансування, інакше з боку вищого адміністративного рівня звучатимуть звинувачення, що нижні рівні занадто погано забезпечені фінансовими ресурсами, щоб узяти на себе виконання намічених завдань. Про формування власних податків необхідно визначити, що саме в системі вже є і як воно профінансоване, а що має надійти через трансферти. Сьогодні часто звучить аргумент, що проведення реформи буде пов'язане з великими труднощами, бо нові виконавчі органи ради на різних

адміністративних рівнях не мають відповідного персоналу і, що даний процес не можна так швидко підготувати, бо немає фінансової бази. Зауважимо, що дійсно потребує багато часу, то це створення працездатної публічної адміністрації з відповідним персоналом на найнижчому рівні - рівні ОТГ, але це не стосується адміністративного району нового типу, бо в ньому є достатньо персоналу, який нині працює в РДА.

Робота в ОТГ, в тому числі на прикладі громад Старобільського району, повинна організовуватись так, що вона може мати як власні функції-завдання, так і мати у своєму розпорядженні власні надходження, що можуть варіюватися за розміром. Необхідно зазначити, що сьогодні в країні абсолютна частка надходжень нижніх адміністративних рівнів складається з трансфертів.

Необхідно розрізняти два підходи до питання стимулів для територіальних утворень щодо власних джерел надходжень:

1) основа для нарахування податків має «зароблятися» на території громади (розподіл податків відповідно до обсягу місцевих надходжень). Це не вважаємо великою проблемою, якщо йдеться, наприклад, про податок на землю, але якщо мова йде про податок з обороту чи акциз на алкоголь або паливо ситуація ускладнюється. Якщо є база для нарахування податків і це забезпечує необхідні обсяги місцевих надходжень, уже тоді виникають важливі стимули, навіть якщо немає можливості варіювати ставками податків. У такому випадку територіальне утворення має всі підстави потурбуватися про додаткові стимули з метою розміщення нових підприємств і залучення нових інвестицій, бо з цим пов'язані додаткові надходження.

Одні податки належать до відання рівня територіальних громад або адміністративного району, а інші - до відання центрального рівня. Нема потреби обов'язково говорити про власні джерела податків адміністративного району. Земельні округи (райони) у Німеччині повністю фінансуються переважно за рахунок розподілу податків, парламент земельного округу визначає розмір сум, що перераховуються через розподіл податків і час від

часу предметом дискусії стає питання запровадження для земельних округів власного податку.

Податок на землю та на нерухомість чітко віднесений до рівня територіальних громад. В Україні такий комбінований податок є темою для обговорення. У сільській місцевості не обов'язково він має ґрунтуватися на дуже точному земельному кадастрі, але дуже важливо, щоб 90 % розташованих поза територіальними громадами земель були віднесені до відання ОТГ. Для сільської місцевості буде достатньо, якщо ОТГ матиме право на оподаткування та зможе через здійснення «огляду», наприклад, зафіксувати перехід до більш продуктивного господарювання, а потім адаптувати до цього оподаткування. Важливо, що типовий комунальний (місцевий) податок повністю належить ОТГ, а інші адміністративні рівні були б ніяк не причетні до нього.

У ситуації, що склалася в Україні, варто серйозно подумати про розподіл податків за допомогою запровадження системи «кошиків», у які потрапляють податки або частини податків, яких вистачає для того, щоб фінансувати виконання всіх завдань на рівні ОТГ. Отже, перевагою такої системи розподілу є те, що податки в «кошиках» із самого початку призначаються для децентралізованих рівнів. Переміщення податків з «кошика» в «кошик» мало б перевагу, тому що можна було б легко витримувати принцип, який у Німеччині називається «вирівнюванням інтересів». Певним чином це вирівнювання інтересів відбувається саме в рамках податків на землю та нерухомість. При такому розподілі податкових джерел територіальні утворення всіх рівнів автоматично могли б значною мірою фінансувати себе самі, використовуючи власні податки та збори. Тому трансферти в рамках горизонтального фінансового вирівнювання були б невеликими. Вони мали б місце лише за фіскальної необхідності.

До відання кожного окремого рівня (обласного, районного, рівня ОТГ) віднесено види надходжень, які у своїй сукупності дорівнюють обсягу видатків, пов'язаних із виконанням завдань на цьому адміністративному рівні.

Але завжди існуватимуть такі територіальні громади, потреба яких у видатках перевищуватиме обсяг надходжень, який вони в змозі отримати («бідні» територіальні громади), а в інших громадах ситуація буде абсолютно протилежною («заможні»). Однак, слід було б подумати над тим, щоб центральний рівень здійснював лише вирівнювання між регіонами (областями), кожна область - між своїми адміністративними районами, кожен адміністративний район - між своїми ОТГ. Завдяки такій децентралізації систем бюджетного регулювання (вирівнювання), на наш погляд, можна було набагато краще враховувати особливості окремих територій.

Поняття адміністративно-територіальної одиниці (адміністративний район, ОТГ) повинне містити в собі такі елементи:

- винятковий перелік повноважень, які є ексклюзивними, тобто за їх виконання відповідає лише адміністрація, утворена в межах АТО, стосовно якої органи управління інших рівнів здійснюють лише контрольні функції;
- керованість території, тобто ресурсна можливість реалізувати визначену компетенцію;
- нерозривність території;
- відсутність у своєму складі інших АТО такого ж типу та рівня, тобто з тим же переліком повноважень.

Виокремлюючи конкретні пропозиції щодо вдосконалення розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі можна зазначити наступне.

У сфері землі та майна органи місцевого самоврядування Старобільського району, наразі, недотримують кошти за сплату податку на землю у зв'язку із неоформленням земель під об'єктами електроенергетики, кабельного зв'язку та інших підземних і наземних комунікацій, та задля подолання цього питання та наповненості бюджетів органів місцевого самоврядування необхідно врегулювати процедуру оформлення земельних ділянок, в межах яких використовуються в комерційних цілях підземні та наземні комунікації.

Також органами місцевого самоврядування Старобільського району необхідно та важливо передати від територіальних органів Держгеокадастру повноважень щодо видачі Витягів про нормативну грошову оцінку земельних ділянок в межах населених пунктів для забезпечення власних (самоврядних) повноважень [96].

У сфері місцевих фінансів великою проблемою є сплата податків підприємствами не за географічним розташуванням, а за місцем реєстрації, що призводить до суттєвого недоотримання коштів до бюджету громади. Наприклад, Луганський національний університет імені Тараса Шевченка, базувався у Старобільській громаді, але у 2021 році змінив юридичну адресу до м. Рубіжне, хоча фактично (фізично) базується у м. Старобільськ Луганської області, що є фактом неотримання податків Старобільською громадою. Сприяти подоланню зазначеного проблемного питання, на нашу думку, на місцевому рівні є неможливим і вирішення питання можливе через внесення змін у Податковий кодекс України та зобов'язання юридичних осіб нараховувати, утримувати та сплачувати (перераховувати) податок за будь-які свої підрозділи до відповідного бюджету за їх фактичним розташуванням [96].

У сфері освіти, на рівні органів місцевого самоврядування вбачається нестача коштів у місцевих бюджетах на будівництво нових шкіл, облаштування навчальних кабінетів, оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів, у тому числі комп'ютерного, навчально-методичного та навчально-технічного забезпечення, відповідно до орієнтовного переліку засобів навчання, затвердженого наказом МОН від 13.07.2017 № 1021, у зв'язку зі значними видатками на зарплату педагогічних працівників та поточне утримання шкіл, утримання груп подовженого дня. Реконструкція та будівництво закладів освіти відбувається лише за державними програмами, але на місцевому рівні відповідні кошти відсутні. Пропозиція щодо вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування у цій сфері вбачається у плануванні коштів, з урахуванням Закону України про Державний бюджет, у місцевих бюджетах на відповідні заходи [96].

У сфері адміністративних послуг, наразі, не всі громади забезпечують якісне надання адміністративних послуг. Центри надання адміністративних послуг створені у всіх громадах, окрім Білолуцької селищної територіальної громади. Для забезпечення вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування необхідно забезпечити функціонування центрів надання адміністративних послуг у всіх, без винятку, громадах, а також для забезпечення потреб людей похилого віку, людей з особливими потребами та інших категорій людей, які з об'єктивних підстав не мають змогу отримувати послуги за місцем розташування ЦНАПів, необхідно забезпечити діяльність мобільних центрів надання адміністративних послуг.

У сфері житлово-комунального господарства на територіях громад Старобільського району послугами зі збору, вивезення та утилізації відходів охоплено 26,5 тис. або 21%, населення. Вказану послугу надають 6 комунальних підприємств місцевих рад, які мають у своєму розпорядженні 12 сміттєвозів, з яких 4 - 2017-2020 років випуску, а решта мають 60-80 % зношеності. У довгостроковій перспективі громадами планується створення на території Старобільського району комплексної системи поводження з твердими побутовими відходами, яка передбачає розширення матеріально-технічної бази підприємств, які надають послуги зі збору, вивезення та утилізації відходів, будівництво полігонів ТПВ.

Окрім зазначеного, повноцінне вдосконалення розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі без державної підтримки є неможливою. Так, держава повинна надавати органам місцевого самоврядування відповідну нормативно-правову та інституційну підтримку, яка б дозволила ним більш ефективно реалізовувати процеси інтеграції у європейський адміністративний простір з метою реалізації євроінтеграційних прагнень нашої держави. Стосовно цього напряду висуваємо наступні пропозиції.

По-перше, переслідуючи мету щодо створення ґрунтовної бази для розвитку законодавства у сфері євроінтеграції, реформування системи органів

місцевого самоврядування та покращення їх діяльності у цій сфері, а також сприянні забезпечення національної безпеки України, висуваємо відповідно до Конституційних положень таку пропозицію: здійснювати міжнародне співробітництво у межах власної компетентності, співпрацюючи при цьому з органами місцевого самоврядування іноземних країн, громадськими організаціями, міжнародними недержавними установами та іншими зацікавленими у такому співробітництві органами, не порушуючи при цьому законодавство у сфері національної безпеки України.

По-друге, переглянути Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою змінення та доповнення норм, які впливають на:

- здійснення повноважень (власних та делегованих); – розподіл функціональних обов'язків та повноважень;
- використання сучасного термінологічного апарату у досліджуваних сфері;
- законодавче визначення дозволів для органів місцевого самоврядування України стосовно їх повноправності у міжнародному співробітництві, європейській інтеграції та укладанні відповідних угод з іноземними партнерами, враховуючи особливості та специфіку національного законодавства.

По-третє, необхідним на законодавчому рівні є впровадження норм, які дозволяють сприяти збалансованому застосуванню проєктної методології в обов'язковому порядку [97, ст. 6].

Висновки до другого розділу

В розділі розкрито, що в умовах децентралізації влади найбільш важливим являється надання органам місцевого самоврядування управлінських функцій. Поняття «централізація влади» та «децентралізація влади» безпосередньо пов'язані з територією держави, чисельністю населення, формою державного устрою та правління, політичним режимом, сферою

діяльності (адміністративно-політичної, економічної, соціально-культурної), чинного законодавства, державно-правових традицій, особи голови держави (авторитет найвищого органу державної влади).

Функціонування централізованої влади зменшує можливості влади якісно контролювати ситуацію в країні. Централізація влади сприяє встановленню недемократичного ладу в країні. В умовах централізації влади є небезпека збільшення корупції в державі. Ефективне здійснення управління в державі можливе за умови застосування вмілого поєднання принципів централізації та децентралізації чіткого розмежування обов'язків між різними рівнями публічної влади. Успішний розвиток демократичної та децентралізованої держави неможливий без централізованого управління певних сфер життєдіяльності держави (керування армією, поліцією та стратегічно важливими об'єктами, розробки внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави, під час пожеж, стихійних лих, повеней, війн, криз, форс-мажорних обставин тощо).

Проаналізовано особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі (на прикладі Старобільського району Луганської області. Виділено основні особливості адміністративного району, які впливають на соціально-економічні процеси: цілісність району як соціально-економічної системи; наявність складових елементів (ОТГ, міст обласного значення, селищних і сільських рад), кожен з яких також є системою; властивості адміністративного району як системи в цілому не зводяться до суми властивостей складових його елементів; динамізм (знаходження в постійному процесі еволюції); безперервність функціонування (зупинка в розвитку призводить до знищення, розпаду системи); здатність до саморозвитку, внутрішнім джерелом якого є наявність і розв'язання суперечностей; керованість (через органи публічної влади); складність і багаторівневий характер структури.

Визнаючи важливість багатоаспектного підходу до дослідження адміністративного району в умовах децентралізації, виділимо ключові характеристики району, що визначають його соціально-економічний розвиток:

- економічна самостійність і унікальність зумовлені природно-кліматичними умовами, географічним положенням, ресурсним потенціалом, структурою і спеціалізацією економіки, фінансовою забезпеченістю;
- соціокультурне середовище обумовлене наявністю різних національностей та їх взаємодією, демографічними характеристиками району;
- управління району забезпечується інституційними, політичними, організаційними, інформаційними та іншими інструментами публічного управління та адміністрування.

Ці характеристики, по-перше, визначають специфіку соціально-економічних процесів у адміністративному районі, по-друге, створюють передумови для управління ними.

Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі. Зазначено, що система публічної влади є поєднанням влади державної та влади самоврядної, проте при її єдності спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. Відповідно, публічна влада розглядається як сукупність різномірних зв'язків: по-перше, вертикальні – взаємовідносини між різними її рівнями, а по-друге, горизонтальні зв'язки, що складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративно-територіального рівня.

Перспективами розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі є проведення адміністративної та муніципальної реформ, які мають бути спрямовані на реформування низового рівня системи адміністративно-територіального устрою України з метою:

забезпечення територіальності місцевого самоврядування, тобто воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній

території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

забезпечення повсюдності місцевого самоврядування - воно має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень;

забезпечення формування самодостатніх територіальних громад - громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами;

Чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади, що має виключити випадки втручання органів державної влади у справі територіальних громад.

Отже, під час реформування владних відносин, пов'язаних із делегуванням повноважень органів публічної влади, першочерговим завданням вважаємо оптимальний розподіл повноважень між органами публічної влади, який би забезпечував якомога ефективнішу реалізацію і функцій держави, і функцій місцевого самоврядування, зводячи до мінімуму необхідність делегування повноважень одних органів іншим.

Головним завданням залишається формування спроможних громад – «фундаменту» реформи децентралізації, а саме: принцип добровільності об'єднання залишається базовим; розширення мотивації для ОТГ: законодавче закріплення принципу повсюдності юрисдикції ОМС ОТГ (за межами населеного пункту); податкові преференції (акциз) лише для спроможних громад (ОТГ, міст обласного значення); закріплення за містами обласного значення статусу спроможних - спрощення процедури об'єднання (приєднання); не стимулювати утворення дрібних та фінансово неспроможних громад.

ВИСНОВКИ

Таким чином, на основі результатів проведених досліджень розвитку місцевого самоврядування в Україні (на прикладі Старобільського району Луганської області можна зробити висновки:

1. Визначено теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування як елемента сучасної демократії. Попри те, що зазначена проблематика перебуває в полі зору багатьох учених і фахівців та відзначається суттєвою теоретичною розробленістю, далі тривають дискусії щодо змісту поняття «публічна влада», «публічна влада в адміністративному районі», актуальним залишається дослідження теоретичних і практичних засад модернізації системи публічної влади в адміністративному районі України в умовах децентралізації, а саме: управлінська діяльність ОМС в об'єднаній територіальній громаді, особливо якщо процедура об'єднання поглинула адміністративний район; вибір моделі управління, конкретних методів і механізмів її реалізації, здатних забезпечити результативність діяльності владних структур.

2. Розглянуто формування правового простору місцевого самоврядування в Україні. Зазначено, що районні ради не виступають представницькими органами районних громад, оскільки Конституція України не визнає таких громад і не розглядає населення району як суб'єкт місцевого самоврядування.

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

3. Описано європейський досвід реформування місцевого самоврядування субрегіонального (повітового) рівня в Польщі з метою адаптації кращих рис його для впровадження в Україні. Доведено, що для України в процесі завершення АТР є корисним польський досвід, тому що Польща, як і Україна, мала комуністичне й соціалістичне минуле, а сучасний її АТУ є подібним до українського: воєводства (області), повіти (райони) та гміни (територіальні громади). Зазначено, що повіт є самостійною АТО, яка є незалежною від воєводства та центральних органів державного управління, що виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність. За принципом субсидіарності повіт покликаний виконувати ті завдання та задовольняти ті потреби, які перевищують можливості гміни. Втім завдання повіту мають характер локальний та здійснюються для забезпечення належного рівня життя людей.

Отже, у Польщі реформа була успішно завершена, що відіграло важливу роль у вступі Польщі до Європейського Союзу.

4. З'ясовано, що адміністративно-територіальна система країни-члена ЄС має відповідати принципам субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування, концентрації та доповнюваності. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні МС дозволяє звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, водночас, тим самим наділивши її більшим обсягом повноважень для ефективного управління країною в цілому.

В умовах децентралізації влади найбільш важливим являється надання органам місцевого самоврядування управлінських функцій. Поняття «централізація влади» та «децентралізація влади» безпосередньо пов'язані з територією держави, чисельністю населення, формою державного устрою та правління, політичним режимом, сферою діяльності (адміністративно-політичної, економічної, соціально-культурної), чинного законодавства, державно-правових традицій, особи голови держави (авторитет найвищого органу державної влади).

Функціонування централізованої влади зменшує можливості влади якісно контролювати ситуацію в країні. Централізація влади сприяє встановленню недемократичного ладу в країні. В умовах централізації влади є небезпека збільшення корупції в державі. Ефективне здійснення управління в державі можливе за умови застосування вмілого поєднання принципів централізації та децентралізації чіткого розмежування обов'язків між різними рівнями публічної влади. Успішний розвиток демократичної та децентралізованої держави неможливий без централізованого управління певних сфер життєдіяльності держави (керування армією, поліцією та стратегічно важливими об'єктами, розробки внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави, під час пожеж, стихійних лих, повеней, війн, криз, форс-мажорних обставин тощо).

5. Розкрито децентралізацію публічної влади в системі місцевого самоврядування особливості реформування органів місцевого самоврядування в Старобільському районі Луганської області. Виділено основні особливості адміністративного району, які впливають на соціально-економічні процеси: цілісність району як соціально-економічної системи; наявність складових елементів (ОТГ, міст обласного значення, селищних і сільських рад), кожен з яких також є системою; властивості адміністративного району як системи в цілому не зводяться до суми властивостей складових його елементів; динамізм (знаходження в постійному процесі еволюції); безперервність функціонування (зупинка в розвитку призводить до знищення, розпаду системи); здатність до саморозвитку, внутрішнім джерелом якого є наявність і розв'язання суперечностей; керованість (через органи публічної влади); складність і багаторівневий характер структури.

Визнаючи важливість багатоаспектного підходу до дослідження адміністративного району в умовах децентралізації, виділимо ключові характеристики району, що визначають його соціально-економічний розвиток:

- економічна самостійність і унікальність зумовлені природно-кліматичними умовами, географічним положенням, ресурсним потенціалом, структурою і спеціалізацією економіки, фінансовою забезпеченістю;
- соціокультурне середовище обумовлене наявністю різних національностей та їх взаємодією, демографічними характеристиками району;
- управління району забезпечується інституційними, політичними, організаційними, інформаційними та іншими інструментами публічного управління та адміністрування.

Ці характеристики, по-перше, визначають специфіку соціально-економічних процесів у адміністративному районі, по-друге, створюють передумови для управління ними.

6. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі. Зазначено, що система публічної влади є поєднанням влади державної та влади самоврядної, проте при її єдності спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на відповідних адміністративно-територіальних рівнях. Відповідно, публічна влада розглядається як сукупність різномірних зв'язків: по-перше, вертикальні – взаємовідносини між різними її рівнями, а по-друге, горизонтальні зв'язки, що складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративно-територіального рівня.

Перспективами розвитку місцевого самоврядування в Старобільському районі є проведення адміністративної та муніципальної реформ, які мають бути спрямовані на реформування низового рівня системи адміністративно-територіального устрою України з метою:

забезпечення територіальності місцевого самоврядування, тобто воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

забезпечення повсюдності місцевого самоврядування - воно має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень;

забезпечення формування самодостатніх територіальних громад - громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективного виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами;

Чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня та органами державної влади, що має виключити випадки втручання органів державної влади у справі територіальних громад.

Отже, під час реформування владних відносин, пов'язаних із делегуванням повноважень органів публічної влади, першочерговим завданням вважаємо оптимальний розподіл повноважень між органами публічної влади, який би забезпечував якомога ефективнішу реалізацію і функцій держави, і функцій місцевого самоврядування, зводячи до мінімуму необхідність делегування повноважень одних органів іншим.

Головним завданням залишається формування спроможних громад – «фундаменту» реформи децентралізації, а саме: принцип добровільності об'єднання залишається базовим; розширення мотивації для ОТГ: законодавче закріплення принципу повсюдності юрисдикції ОМС ОТГ (за межами населеного пункту); податкові преференції (акциз) лише для спроможних громад (ОТГ, міст обласного значення); закріплення за містами обласного значення статусу спроможних - спрощення процедури об'єднання (приєднання); не стимулювати утворення дрібних та фінансово неспроможних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авакьян С. А. Конституционное право [Текст] : энциклоп. слов. / С. Авакьян ; [отв. ред. С. А. Авакьян]. – М. : [б. и.], 2000. – 688 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. С. Куйбіда, В. П. Павленко та ін. – К. : Геопринт, 2009. – 615 с.
3. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування: [збірник] Верховна Рада України. Київ : Парламент. вид-во, 2017. 788 с.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. [Монографія] За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. Київ: Атака, 2017. 864 с.
5. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран [Текст] / Алебастрова И. А. – М. : [б.и.], 2001. – С. 128.
6. Анікєєва С. Законодавчі основи функціонування органів місцевого самоврядування в Україні / С. Анікєєва // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - С. 33-34.
7. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика Москва: РАГС, 2002. - 305 с.
8. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. Одеса : АО «БАХВА», 2003. 192 с.
9. Баймуратов М. О., Танаджи Г. Г. Муніципальні права людини // Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2008. 251 с.
10. Баймуратов М.О. Теоретичні підходи до формування правового простору локальної демократії в Україні Роль юридичної служби органу

місцевого самоврядування в формуванні та функціонуванні правового простору локальної демократії : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 234 с.

11. Бородін Є. І. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні / Є. І. Бородін, Т. М. Тарасенко // Аспекти публічного управління. - 2015. - № 4. - С. 55-61.

12. Була С., Гнатюк В. Локальна демократія як фундаментальна категорія в актуалізації проявів інституціонально-правових модусів місцевого самоврядування: кореляція, формалізація та схематизація основних понять // Вісник Львівського університету. 2015. Вип. 6. С. 76-88. (Серія : філос.-політолог. студії).

13. Варда Я., Кіосовські В. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку. - 2-ге вид., стереотип. - Пер. з пол. М.Р. Желяк. - К. : Молодь, 2005. - 312 с.

14. Василенко І. А. Адміністративно-государственное управление в странах Запада: США. Великобритания. Франция. Германия. Москва: Логос, 1998. - 200 с.

15. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.04 / Ворона Петро Васильович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2013. - 37 с.

16. Гайко Олег. Парадигми демократії: агрегативна (Й. Шумпетер), деліберативна (Ю. Хабермас) та агоністична (Ш. Муфф) // Соціологія у (пост)сучасності : зб. тез доп. учасників VII Міжнар. наук. конф. студ. та аспірантів (Харків, 13 - 15 квітня 2009 р.). Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2009. С. 51-53.

17. Гаращук І. Теоретичні основи феномена публічної влади у сфері місцевого самоврядування. Юридична Україна. 2015. № 1. С. 10–17.

18. Грищенко І. М. Організація діяльності районних рад в Україні: адаптація європейського досвіду належного врядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04. Київ, 2011. 20 с.

19. Грищук М. В. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2007. 18 с.
20. Грובה В. П. Особливості місцевого самоврядування в Німеччині. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 2–3. Т. 1. С. 30–33. (Серія «Юридичні науки»).
21. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Ужгород : Гельветика, 2015. Т. 1. Вип. 31. С. 78–82. (Серія «Право»).
22. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи. URL: <http://geum.ru/doc/work/46880/index.php>. (дата звернення 24.09.2021 р.)
23. Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р.) : поточна редакція від 16 листоп. 2009 р. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 24.09.2021 р.)
24. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В.М.Вакуленко, М.К.Орлатий, О.С.Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010, – 400 с.
25. Закон про гмінне самоврядування / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.csi.org.ua/wp.../Polshha-gminy-vytyagu.doc>
26. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою України : Монографія / Л. Т. Шевчук, В. С. Кравців, С. Й. Вовканич та ін. – Львів, 2007 – 254 с.
27. Захарченко А. Проблеми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.laboratory.kiev.ua – Назва з екрану.
28. Звіт про діяльність виконавчих органів Старобільської районної ради у 2019 році [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Старобільської районної ради. (дата звернення 24.09.2021 р.)

29. Інтенція // Вікіпедія. Свободная енциклопедія. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F>.

30. Кнорринг В. И. Основы государственного и муниципального управления. Москва: Экзамен, 2004. - 285 с.

31. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2003. Вип. 27. С. 198–204.

32. Конституційне право [Текст] : словн. терм. / [авт.-укл. П. П. Шляхтун]. – К. : Либідь, 2005.

33. Конституція Республіки Польща : Закон від 02.04.1997 р. // Dziennik Urzędowy [Text]. – 1997. – № 79. – поз. 483.

34. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

35. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами та доповненнями) URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3>. (дата звернення 24.09.2021 р.)

36. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення 24.09.2021 р.)

37. Костюк Т. С. Децентралізація влади: модель для України. URL: <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlyaukraini>.

38. Лазор О. Я. Муніципальна служба в країнах континентальної моделі: стан та перспективи Актуальні проблеми муніципального управління: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (15 груд. 2006 р.) / Академія муніципального управління. Київ, 2007. - С. 44-48.

39. Лендєл М. Місцевий та регіональний рівні соціально-політичного життя через призму досліджень офіційної науки в Україні // Центр політичних досліджень : матер. конф. 2010. URL : <http://postua.info/lendel.htm>.
40. Падалко Г. В. Конституційно-правові проблеми співвідношення та взаємодії служби в органах місцевого самоврядування та державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні. Форум права. 2012. № 2. С. 538–545.
41. Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів»
42. Про добровільне приєднання територіальних громад: Закон України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-19>; (дата звернення 24.09.2021 р.)
43. Про запобігання корупції: закон України URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>. (дата звернення 24.09.2021 р.)
44. Про засади державної регіональної політики: Закон України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>; (дата звернення 24.09.2021 р.)
45. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>. (дата звернення 24.09.2021 р.)
46. Про місцеві вибори: закон України URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page>. (дата звернення 24.09.2021 р.)
47. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2030»: Указ Президента України URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 24.09.2021 р.)
48. Пухтинський М. О., Павленчик П. Т., Князев В. М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні. Київ : Логос, 2002. 212 с.
49. Пухтинський М., Толстоухов А. Нова парадигма місцевого і регіонального розвитку. Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку : матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань (Бердянськ, 6–8 верес. 2001 р.). Київ : Логос, 2002. С. 271–285.

50. Розвиток місцевого самоврядування / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO. Київ : ТОВ «Софія». - 2012. - 128 с.;

51. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах реалізації структурних реформ та в контексті європейської інтеграції: наук. розробка/авт. кол. :В.В. Толкованов, Н.Т. Гончарук, Ю.Г. Іванченко та ін. Київ : НАДУ, 2015. -56 с.

52. Савенок В.В. Інституалізація місцевого розвитку в Україні / В.В. Савенок // *Zadania administracji publicznej w Polsce i na Ukrainie w tym w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego* / Redakcja Marek Ciecierski, Małgorzata Czuryk, Mirosław Karpiuk. Польща, м. Варшава, 2016. - С. 223-229.

53. Савенок В.В. Особливості здійснення місцевого самоврядування на районному рівні в Україні / В.В. Савенок // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Серія «Управління». – Випуск № 2, 2016. – 199 с. – С. 189-195.

54. Савенок В.В. Планування території адміністративного району як ефективний засіб державного регулювання її використання / В.В. Савенок // Проблеми модернізації України : Мат-ли Всеукр. наук.-практ. конф. «Українське суспільство: контури інновацій», 30 березня 2017 р. / редкол. : М.Н. Курко (голова та ін.) - Вип. 4, 2017. – 348 с.. – С. 305-307.

55. Савенок В.В. Проблематика розвитку системи місцевого самоврядування в контексті еволюції досліджень про територіальний поділ в Україні / В.В. Савенок // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : Збірник наукових праць. - Серія «Управління». – Вип. № 2/2016. – Київ : АМУ. – С. 182-190.

56. Савенок В.В. Сучасні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою в умовах об'єднання територіальних громад / В.В. Савенок. // Державне управління: теорія та практика. - № 1. – 2017. – К. : НАДУ, 2017. - С. 112-117.

57. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк та ін.; За заг. ред. Я. Гонцяжа. - К.: Міленіум. - Вид-во УАДУ, 2001. - 184 с.

58. Серьогін С. М. Сучасні проблеми правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування / Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. 14 груд. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. - С. 7-8.

59. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрями реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні / Аспекти публічного управління. - 2015. - № 4 (18). - С. 111-120.

60. Серьогін С. М. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. - 2015. - №2. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_29 (дата звернення 24.09.2021 р.)

61. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / [Укладачі Л. О. Пустовіт та ін.]. Київ: Довіра, 2000. - 1081 с.

62. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015–2017 : доповідь. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>.

63. Стешенко Т. В., Луніна Ю. О. Основні моделі організації місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 23. С. 128–137.

64. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки станом на 31.03.2018 [Електронний ресурс]. URL: http://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/analiz_RDU.pdf (дата звернення 24.09.2021 р.)

65. Танаджи Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження : міжнар. наук. журн. 2008. № 2. С. 131-137.

66. Танаджі Г. Г. Видова характеристика муніципальних прав людини. URL : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/11956/%D2>.

67. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

68. Ткачук А. Місьцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

69. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография. Харків : Факт, 2000. С. 32.

70. Толкованов В. В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 209–219.

71. Українська національна ідея і сучасність / під заг. ред. Г. І. Гончарука. Одеса : Астропринт, 1999. - 256 с.

72. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша). Публічне право. 2015. № 2 (18). С. 37–44.

73. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина друга). Публічне право. 2015. № 3 (19). С. 103–112.

74. Центральна виборча комісія. Місцеві вибори 2020. Територіальні виборчі комісії. Перелік виборчих комісій. Луганська область. Старобільська районна територіальна виборча комісія Луганської області.

75. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. Наукові праці. Політологія. 2012. Вип.185. Т. 197. С. 67–70.
76. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.
77. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2004. 214 с.
78. Чернеженко О. М. Місцеве врядування: територіальні місцеві органи влади. Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 квіт. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 22–25.
79. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2018. С. 15–16 с.
80. Шевченко А. Є., Гапоненко Л. В. Проблеми та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні. Альманах права. 2017. Вип. 8. С. 73–77.
81. Belman R. E. Decision-Making in Fuzzy Environment / R. E. Belman, L. A. Zadeh // Management Science. - 1970. - № 4. - P. 141-164.
82. Bunker B. B. Ideas in Currency and OD Practice: Has the Well Gone Dry? / B. B. Bunker, B. T. Alban, R. J. Lewicki // Journal of Applied Behavioral Science. - 2004. - Vol. 40. - Is. 4. - P. 403-422.
83. Bushe G. R. Revisioning organization development: diagnostic and dialogic premises and patterns of practice / G. R. Bushe, R. J. Marshak // Journal of Applied Behavioral Science. - 2009. - Vol. 45. - Is. 3. - P. 348-368.
84. Clarskon G. P. E. Decision Making in Small Groups: A Simulation Study / G. P. E. Clarskon // Behavior Science. - 1968. - № 13. - P. 288-305.
85. Fisher R. Getting to Yes Fisher Roger / R. Fisher, W. Ury. - 2-nd ed. - London : Arrow Business Books, 1991. - 208 p.

86. Giobin Zhu. Reform or reorganization : constructing and implementing the new Chinese civil service // International Review of Administrative Sciences. - 1995. - Vol. 61. - № 1.

87. Stul D R. Britain // Government and Administration in Western Europe. - Oxford.- 1979.-P. 48-49.

88. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 20.11.2021 р.).

89. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91) [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення 21.11.2021 р.).

90. Постанова Центральної виборчої комісії від 07 вересня 2015 року № 232 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0232359-15#Text> (дата звернення 22.11.2021 р.).

91. Постанова Центральної виборчої комісії від 07 жовтня 2016 року № 437 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 18 грудня 2016 року» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0437359-16#Text> (дата звернення 22.11.2021 р.).

92. Постанова Центральної виборчої комісії від 18 серпня 2017 року № 164 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року» [Електронний ресурс]. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0164359-17#Text> (дата звернення 22.11.2021 р.).

93. Постанова Центральної виборчої комісії від 20 квітня 2019 року № 846 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 30 червня 2019 року» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0846359-19#Text> (дата звернення 22.11.2021 р.).

94. Постановою Центральної виборчої комісії від 11 жовтня 2019 року № 1920 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міського голів 22 грудня 2019 року» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1920359-19#Text> (дата звернення 22.11.2021 р.).

95. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 717-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Луганської області» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/717-2020-%D1%80#Text> (дата звернення 23.11.2021 р.).

96. Галуzeвий діалог Асоціації міст України [Електронний ресурс]. URL: <https://auc.org.ua/sector> (дата звернення 25.11.2021 р.).

97. «Пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в системі забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції» Ш. Я. Фараджов, аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ України [Електронний ресурс]. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/3_2021/103.pdf (дата звернення 25.11.2021 р.).

ДОДАТКИ

Додаток 1

Луганська область

Назва	Населення (тис.осіб)
Алчевський	442.8
Довжанський	207.7
Луганський	535.2
Ровеньківський	296.8
Сватівський	80.9
Северодонецький	375.8
Старобільський	129.2
Щастинський	81.2

Умовні позначення

- Межі проектних районів
- Центри проектних районів
- Межі територіальних громад, затверджених КМУ

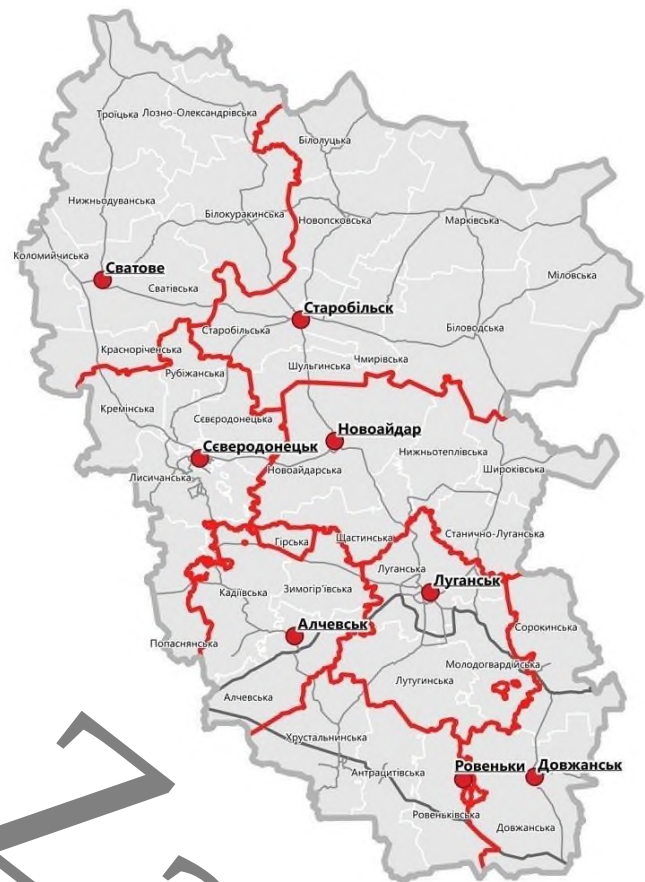


Рис. 2.1. АТУ Луганської області

Луганська область:

Алчевський район (з адміністративним центром у місті Алчевськ) у складі територій Алчевської міської, Зимогір'ївської міської, Кадіївської міської територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

Довжанський район (з адміністративним центром у місті Довжанськ) у складі територій Довжанської міської, Сорокинської міської територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

Луганський район (з адміністративним центром у місті Луганськ) у складі територій Луганської міської, Лутугинської міської, Молодогвардійської міської територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

Ровеньківський район (з адміністративним центром у місті Ровеньки) у складі територій Антрацитівської міської, Ровеньківської міської,

Хрустальненської міської територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

Сватівський район (з адміністративним центром у місті Сватово) у складі територій Білокуракинської селищної, Коломийчеської сільської, Красноріченської селищної, Лозно-Олександрівської селищної, Нижньодуванської селищної, Сватівської міської, Троїцької селищної територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

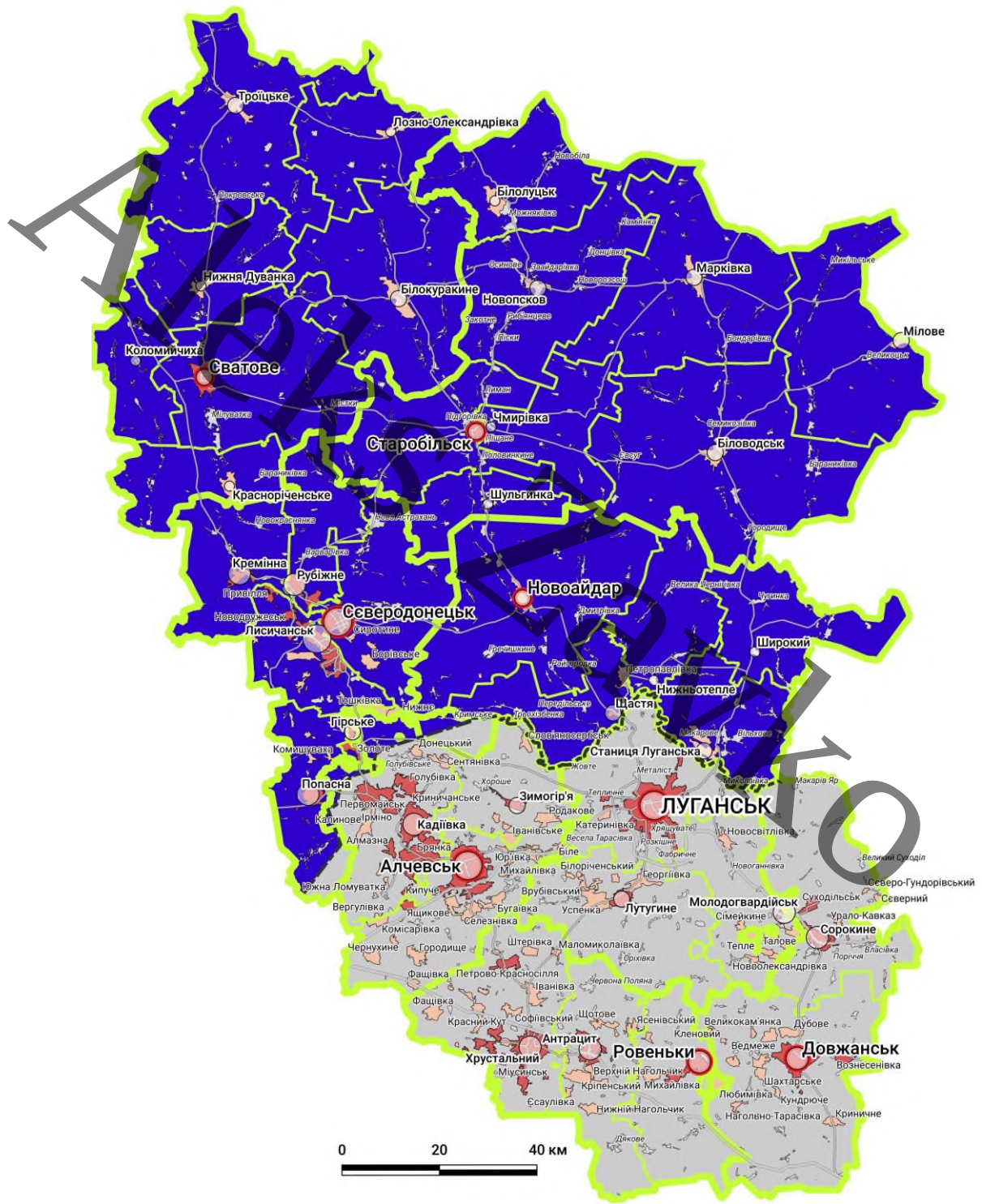
Сєвєродонецький район (з адміністративним центром у місті Сєвєродонецьк) у складі територій Гірської міської, Кременської міської, Лисичанської міської, Попаснянської міської, Рубіжанської міської, Сєвєродонецької міської територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

Старобільський район (з адміністративним центром у місті Старобільськ) у складі територій Біловодської селищної, Білолуцької селищної, Марківської селищної, Міловської селищної, Новопсковської селищної, Старобільської міської, Чмирівської сільської, Шульгинської сільської територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;

Щастинський район (з адміністративним центром у селищі міського типу Новоайдар) у складі територій Нижньотеплівської сільської, Новоайдарської селищної, Станично-Луганської селищної, Широківської селищної, Щастинської міської територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України.



Рис. 2.2. Старобільський район



Адміністративно-територіальний устрій



Луганська область

Сватівський район

Сватове
16,7 тис. осіб
Адміністративний центр

80,9
тис. осіб - населення району
5,33
тис. осіб - міська територія
181
населених пунктів у районі
7
територіальних громад у районі

Білокуракинська селищна, Коломийчицька сільська, Красноріченська селищна, Лозно-Олександрівська селищна, Нижньодуванська селищна, Сватівська міська, Трацька селищна територіальні громади

Северодонецький район

Северодонецьк
102,4 тис. осіб
Адміністративний центр

375,8
тис. осіб - населення району
2,69
тис. осіб - міська територія
84
населених пунктів у районі
6
територіальних громад у районі

Гірська міська, Кремінська міська, Лиончанська міська, Попелянська міська, Рубіжанська міська, Северодонецька міська територіальні громади

Старобільський район

Старобільськ
16,7 тис. осіб
Адміністративний центр

129,2
тис. осіб - населення району
6,93
тис. осіб - міська територія
194
населених пунктів у районі
8
територіальних громад у районі

Біловодська селищна, Білолуцька селищна, Марківська селищна, Міловська селищна, Новопоклівська селищна, Старобільська міська, Чирівська сільська, Шульгинська сільська територіальні громади

Щастинський район

селищна міська територія
Новоайдар
8,9 тис. осіб
Адміністративний центр

81,2
тис. осіб - населення району
3,38
тис. осіб - міська територія
83
населених пунктів у районі
5
територіальних громад у районі

Нижньотеплівська сільська, Новоайдарська селищна, Станічно-Луганська селищна, Широківська селищна, Щастинська міська територіальні громади

Алчевський район*

Алчевськ
10,9 тис. осіб
Адміністративний центр

442,8
тис. осіб - населення району
2,01
тис. осіб - міська територія
94
населених пунктів у районі
3
територіальних громад у районі

Алчевська міська, Зимогірська міська, Кадіївська міська територіальні громади

Довжанський район*

Довжанськ
63,2 тис. осіб
Адміністративний центр

207,7
тис. осіб - населення району
2,14
тис. осіб - міська територія
97
населених пунктів у районі
2
територіальних громад у районі

Довжанська міська, Сорокинська міська територіальні громади

Луганський район*

Луганськ
401,3 тис. осіб
Адміністративний центр

535,2
тис. осіб - населення району
2,15
тис. осіб - міська територія
99
населених пунктів у районі
3
територіальних громад у районі

Луганська міська, Лутугинська міська, Молодотківська міська територіальні громади

Ровеньківський район*

Ровеньки
45,8 тис. осіб

296,8
тис. осіб - населення району
2,09
тис. осіб - міська територія
94
населених пунктів у районі
3
територіальних громад у районі

Антрацитівська міська, Ровеньківська міська, Хрустальненська міська територіальні громади

місцеві територіальні громади
включені до складу районів

Завко