

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Ужгородський національний університет
Науково-дослідний інститут порівняльного публічного права та
міжнародного права

Закарпатський обласний центр перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого
самоврядування, державних підприємств, установ і організацій

УПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: національний і міжнародний аспекти

Монографія

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора **М.В. Савчина**

Ужгород • ТІМРАНІ • 2015

УДК 342.25 (477)

ББК 66.03 (4УКР)

У-67

Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород: TIMPANI, 2015. – 216 с.

ISBN 978-966-8904-91-2

Монографія присвячена національним та міжнародним аспектам упровадження децентралізації публічної влади на засадах забезпечення доступу населення до управлінських послуг на засадах методології правового плюралізму та багаторівневого конституціоналізму. У виданні висвітлено історично-правові аспекти та особливості моделей децентралізації влади, конституційні засади децентралізації публічної влади, досліджено особливості децентралізації влади на місцевому і регіональному рівні у контексті основних положень конституційної та адміністративної реформи. Особлива увага приділена проблемам децентралізації влади у контексті транскордонного співробітництва.

Видання адресоване для науковців, викладачів і студентів юридичних факультетів, фахівцям у галузі публічного урядування, а також для практикуючих юристів, експертів та працівників органів публічної влади, незалежних установ та агенцій, які здійснюють окремі функції публічної влади.

Рецензенти:

Батанов Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

Волошин Юрій Олексійович, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України, заслужений юрист України

*Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради юридичного факультету Ужгородського національного університету.
Протокол № 4 від 19 листопада 2015 р.*

ISBN 978-966-8904-91-2

© TIMPANI, 2015

Зміст

ВСТУП.....	5
------------	---

РОЗДІЛ 1. ІСТОРИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	12
---	----

<i>1.1. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: історія та сучасність (Натуркач Р.П.)</i>	12
--	----

<i>1.2. Теорія і практика перерозподілу повноважень між державою та органами місцевого самоврядування у контексті транскордонного співробітництва (Динис Г.Г.)</i>	28
--	----

<i>1.3. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади (Карабін Т.О.)</i>	49
---	----

<i>1.4. Децентралізація влади та права людини і основоположні свободи (Савчин М.В.)</i>	58
---	----

<i>1.5. Децентралізація публічної влади в умовах життєвих загроз національній державності (Савчин М.В.)</i>	69
---	----

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ КОНКРЕТИЗАЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ.....	80
---	----

<i>2.1. Принцип субсидіарності та організація публічної влади (Савчин М.В.)</i>	80
---	----

<i>2.2. Принцип поєднання централізації і децентралізації публічної влади (Лазур Я.В., Савчин М.В.)</i>	92
---	----

2.3. Законність і свобода розсуду публічної адміністрації у контексті децентралізації публічної влади (Карабін Т.О., Савчин М.В.)	102
2.4. Принцип повсюдності громад та децентралізація публічної влади (Хохлова І.В.)	117
2.5. Децентралізація публічної влади та фінансове вирівнювання розвитку громад і регіонів (Менджул М.В., Рогач О.Я.)	123
2.6. Децентралізація публічної влади та окремі аспекти транскордонного співробітництва України (Лазур Я.В., Сухан І.С.)	137
РОЗДІЛ 3. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СТРУКТУРА МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	153
3.1. Система органів влади на рівні громади (Натуркач Р.П.)	153
3.2. Система органів влади районного (субрегіонального) та регіонального рівня (Трачук П.А.)	171
3.3. Місцева публічна влада як ключовий суб'єкт децентралізації влади (Трачук П.А.)	185
ВИСНОВКИ	192
БІБЛІОГРАФІЯ	199
ДАНІ ПРО АВТОРІВ МОНОГРАФІЇ	212

Вступ

Україна знає власні багатосторічні традиції місцевого самоврядування і пов'язаної з ним децентралізації влади. В основній частині України місцеве самоврядування було остаточно згорнуто у 1843 році російським імператором Ніколаєм II із ліквідацією магдебурзького права у Києві. Земська реформа імператора 1864 року була лише пародією на українські традиції місцевого самоврядування, бо була радше спробою деконцентрації влади, формування бодай якось наближеної до населення губерній та повітів системи державної адміністрації. Будучи наскрізь пронизаною авторитарною традицією правління, закладеними ще в часи Московського царства, ця реформа вельми швидко була знівельовала, хоча слід визнати, що вона дещо сприяла підвищенню ділової активності у свій час. Радянський період правління складно укласти у прокрустове ложе децентралізації влади, а тим більше – місцевого самоврядування. Сумнозвісні ієрархії парткомів на чолі із Політбюро ЦК КПРС та системи рад створювали потужний механізм концентрації влади в руках партноменклатури.

Після здобуття незалежності Україною виникло питання про впровадження місцевого самоврядування та забезпечення децентралізації влади. Однак без передачі належних фінансових і матеріальних ресурсів реальну децентралізацію влади так і не вдалося впровадити. Це завдання значно ускладнила і донині існуюча цілком радянська система адміністративно-територіального устрою, яка із неналежним механізмом передачі фінансових ресурсів на місця аж ніяк не сприяє децентралізації влади.

Тривалий час охоронцями вітчизняної автентики місцевого самоврядування були землі Буковини, Галичини та Закарпаття, тери-

торії яких лише були під управлінням уже в часи Радянського Союзу, тому вони зазнали значно менших впливів авторитарної традиції правління та концентрації влади. Це певною мірою вплинуло на стиль управління у зазначених регіонах, а на Закарпатті також мав вплив міжвоєнний період правління Чехо-Словацької республіки – однієї із небагатьох демократій того часу. Ці чинники цілком мають своє втілення навіть у вигляді результатів муніципальних виборів, що втілюється у більш широкій репрезентації політичних сил у місцевих радах у Західній Україні.

На сьогодні питання децентралізації мають вирішуватися синтетично у рамках правового плюралізму. Це означає, що вирішення питань децентралізації влади має спиратися на автентичну вітчизняну правову традицію, відповідно положення правових актів мають бути досить чітко прописані з точки зору організаційних та процедурних аспектів відповідно до стандартів правової визначеності. Наприклад, цим стандартам мало відповідає Закон «Про місцеве самоврядування», у якому значна питома вага приписів присвячена малоприматним для застосування переліку повноважень виконкомів місцевих рад замість чіткого регулювання організаційних засад та низки процедур у місцевому самоврядуванні. Дослідження окремих питань діяльності публічної адміністрації має враховувати певну існуючу традицію і стиль управління, оскільки розуміння цих компонентів дає змогу зробити адекватні висновки стосовно визначення топіку основних проблем та вироблення варіантів рішень щодо їх подолання із відповідним алгоритмом дій. Виходячи із зазначеного наша робота переслідує такі мету, предмет і об'єкт дослідження.

Предмет дослідження складають правові засоби забезпечення децентралізації влади у контексті гарантій доступу кожної особи до якісних управлінських послуг та поглиблення європейської інтеграції України.

Об'єктом дослідження виступає явище децентралізації влади у контексті процесів глобалізації та регіоналізації у постсоціалістичних країнах Центральної і Східної Європи.

У світлі цього *метою роботи* є розкриття особливостей процесів децентралізації влади відповідно до концепції мереживної побу-

дови влади, згідно з якою на засадах субсидіарності та когерентності здійснюється розподіл владних повноважень, окремі з яких делегуються інститутам громадянського суспільства задля захисту національних інтересів.

Дана робота побудована на робочій гіпотезі, в основі якої лежить концепт динамічного становлення мережного характеру публічної влади. Мереживна публічна влада організована за різними рівнями, які наділені власною сферою повноважень на засадах установчої легітимності (конституції чи інші установчі акти народу та спільнот), субсидіарності (розподіл повноважень між цими рівнями влади) та когерентності (узгодження національної та регіональної політики, вирівнювання розвитку громаді регіонів за допомогою фінансових, фіскальних та матеріальних інструментів). Публічна влада набуває ознак мережива в силу: а) поваги гідності людини і її права на розвиток в умовах зростання ролі науково-технічних досягнень людства та інформаційних технологій; б) ускладнення соціальних зв'язків у суспільстві, яке все більше стає організованим у певні мережеві спільноти, які засновані на спільних соціальних цінностях, володіють найвищим ступенем мобільності та гетерархічності; в) обмеження природних ресурсів, що поглиблює процеси інтеграції, без якої будь-яка публічна влада стає неспроможною (*failed power*); г) пошук спільних (універсальних) соціальних цінностей та оптимізації алгоритмів владних рішень в умовах обмеженості природних ресурсів зумовлює глобалізацію, що є передумовою формування глобального права; д) соціальна мобільність зумовлює зміну моделей легітимізації публічної влади через мережу узгодження рішень, в основі якого лежить забезпечення балансу інтересів.

Мереживна публічна влада забезпечує формулювання та відтворення абстрактних правил на гетерархічній основі. Сьогоднішнє суспільство є складним із багатоманітністю інтересів спільнот, тому основним завданням публічної влади є нормативна дистрибуція через забезпечення правил абстрактного характеру та стабільності укладених контрактів. Сенс нормативної дистрибуції полягає у відкритих і зворотних процедурах формулювання правил на засад деліберативної демократії, яка передбачає активну участь громадян у

процесі прийняття владних рішень. Це забезпечується шляхом подання законодавчих процедур, узгодження між спільнотами корпоративних правил, які набувають ознак нормативності, судового захисту основоположних цінностей суспільства, основним критерієм яких є суспільне благо та права людини, регламентарною владою уряду у визначенні технічних та управлінських правил. У свою чергу, органи публічної влади мають спиратися на сучасні інформаційні технології та інновації з метою забезпечення зворотних зв'язків із громадянами для прийняття адекватних і компетентних рішень, що є важливим з точки зору обмеженості доступу до інформаційних та природних ресурсів.

На такому фоні надмірна централізація влади, а також матеріальних ресурсів через фіскальні та бюджетні інструменти, надмірне регулювання економічної свободи, обмеження ринкового обігу землі, що має місце в Україні, не сприяє відкритому і демократичному вирішенню питань публічного значення. Це створює сприятливі умови для нав'язування суспільству бачення його розвитку, виходячи із цілей державного управління, яке завжди тяжіє до втілення своєї політичної волі в інтересах бюрократії та транснаціональних корпорацій, політичних чи економічних структур, на які влада спирається. У такий спосіб відбувається розрив зворотних зв'язків між державою та громадянами, що має наслідком обмеження соціальної мобільності, слабе втілення інновацій у силу олігопольної структури економіки, яка є неконкурентноспроможною на світовому ринку. Правда такий стан речей може компенсуватися досягненнями в окремих галузях економіки (в Україні – космічна, металургія, в Росії – енергетична). Однак ця структура публічної влади зумовлює істотний вплив економічних кіл на процес прийняття владних рішень (України) або патримоніальну структуру власності, коли вищі посадові особи на основі інституту трасту (довірчого управління) формують систему монопольного державного капіталізму (Росія).

З метою забезпечення трансформації конституційної моделі перерозподілу повноважень між рівнями публічної влади в Україні необхідно вирішити такі питання: а) визнати принцип субсидіарності як засаду поділу влади по вертикалі та засаду інститутів

громадянського суспільства, які передбачають їх вільну ініціативу, самоорганізацію та саморегулювання; б) конкретизувати фінансові, бюджетні, податкові, ресурсні інструменти економічної самодостатності місцевого самоврядування; в) трансформувати місцеві державні адміністрації в інститут влади на зразок французького префекта, покликаного забезпечувати адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечення узгодження регіональних політик та вирівнювання розвитку регіонів; г) ввести інститут муніципальних омбудсманів; д) здійснити дерегулювання економічної діяльності; е) здійснити реформування місцевого самоврядування згідно з міжнародно-правовими зобов'язаннями України. При цьому узгодження регіональних місцевих і державної політик має забезпечуватися комплексною реформою податкової системи на засадах децентралізації, адміністративно-територіального устрою та формування публічної влади на засадах субсидіарності між державою, проміжною публічною владою і місцевим самоврядуванням.

Ми розглядаємо публічну владу як мереживо із притаманними їй горизонтальними та вертикальними зв'язками, автопойезисом правил і процедур, які спонтанно виникають і самовідтворюються у новій якості всередині системи. Тому цілком обґрунтовано можна вважати, що публічна влада має визнавати вплив структур суспільства на прийняття владних рішень як основу їх легітимності.

У свою чергу мереживна публічна влада за своєю природою спирається на суспільство і є побудована на засадах деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, деліберативної демократії, репрезентації та узгодженні інтересів політичних акторів, взаємопов'язаності (когерентності) владних рішень. Мереживність публічної влади обґрунтовує посилення транскордонного співробітництва як засобу забезпечення вирівнювання розвитку регіонів та поглиблення інтеграції суміжних регіонів різних держав. Прикметно, що таке співробітництво втілюється у вигляді поглиблення європейської інтеграції та виробленні спільних адміністративних практик між державами-членами і державами-претендентами на вступ до ЄС.

Відповідно до зазначеної мети в роботі вирішено такі *основні завдання*:

1) систематизовано основні теоретико-методологічні підходи до аналізу правових засобів участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування на транс- і наднаціональному рівні властей та його впливу на організацію публічної влади в Україні;

2) розкрито вплив форми державності на розвиток транскордонного, міжнародного співробітництва на місцевому та регіональному рівні публічної влади;

3) визначено форми впливу процесів глобалізації і інтеграції на адміністративно-територіальну реформу, реформу адміністративних послуг в Україні та на реформу системи місцевого самоврядування в Україні;

4) визначено природу децентралізації влади, зокрема, особливостей транскордонного співробітництва, взаємодії органів публічної влади на національному, транскордонному і регіональному рівнях, що закладає засади багаторівневої мережі публічної влади;

5) розкрито типові форми взаємодії між регіональними, загальнонаціональними рівнями публічної влади, а також у рамках транскордонного співробітництва;

6) визначено засоби адміністративного нагляду і контролю, парламентського та судового конституційного контролю при розподілі та здійсненні повноважень органами публічної влади, форм участі регіонального і національного рівня влад у рамках транскордонного співробітництва;

7) проаналізовані питання теорії і практики децентралізації публічної влади у взаємозв'язку з виконанням міжнародно-правових зобов'язань України на прикладах транскордонного співробітництва прикордонних адміністративно-територіальних одиниць держави.

У рамках проекту обґрунтовано робочу гіпотезу, згідно з якою децентралізація влади та активізація участі України у транскордонному співробітництві дає змогу краще адаптувати молоду державність в умовах глобалізації та процесів інтеграції до сучасних вимог діяльності публічної адміністрації, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини. На рівні місцевої та регіональної рівні властей

це дає змогу побудувати засади багаторівневої і багатофункціональної співпраці органів публічної влади у поєднанні із децентралізацією влади та забезпечити національні інтереси України на регіональному і міжнародному рівні.

Результати дослідження використовуються в юриспруденції, галузях публічних фінансів та оподаткування, а також в державному управлінні, зокрема:

- у сфері юриспруденції для обґрунтування засад розподілу повноважень між громадами, регіонами та державою на засадах субсидіарності, децентралізації та поваги до прав людини;

- у сфері публічних фінансів для обґрунтування децентралізованої моделі фіскальної політики та розподілу фінансових та матеріальних ресурсів, спрямованих на узгодження національної і регіональної політики та вирівнювання рівня розвитку регіонів і громад через фінансові інструменти;

- у сфері державного управління у частині вироблення стандартів нейтральності і безсторонності чиновників і публічних службовців, їхньої добросовісності та належного рівня компетентності, спрямованої на забезпечення доступних і якісних публічних послуг приватним особам;

- здобутки використані при внесенні пропозицій до конституційних законопроектів щодо децентралізації влади та стосовно правосуддя, які тепер знаходять на розгляді парламенту на різних стадіях процедури, передбаченої Розділом XIII Конституції України.

Дана монографія є черговим дослідженням у серії наукових праць, які заплановано видати колективом науковців Ужгородського національного університету на базі НДІ порівняльного публічного права та міжнародного права і Закарпатського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Розділ 1.

ІСТОРИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА МОДЕЛІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: історія та сучасність

Місцеве самоврядування як одна з найважливіших засад конституційного ладу виступає також і принципом організації та функціонування влади в суспільстві й державі. Ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачає, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни. Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана Пилипа Орлика 1710 р. (підтверджувалося станове самоврядування та зроблено намір захистити його від свавілля урядовців, закласти основи сучасного місцевого самоврядування [Камінська, 2008:2]), а пізніше в Конституції УНР 1918р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави [Мазепа, 2012:68].

Важливе наукове значення в питаннях дослідження історичних етапів змін адміністративно-територіального устрою нашої держави протягом ХХ століття є праця «Теоретичні та організаційно-правові засади формування самодостатніх місцевих (територіальних) громад у контексті адміністративно-територіальної реформи» [Мазепа, 2012]. Так, її автор зазначає, що «до 1918 року устрій був трирівне-

вим, за схемою «губернії – повіти – волості». 6 березня 1918 року Малою Радою було ухвалено Закон «Про поділ України на землі», відповідно до якого передбачалося поділити територію України на 32 землі, чому завадили революційні події того часу.

З 1923 року адміністративно-територіальний устрій ускладнився і виглядав так: «губернії – округи – райони – сільради». У 1925 року губернії було ліквідовано, а система адміністративно-територіального устрою знову стала трирівневою. На думку вченого, введення в 20-х роках минулого століття районного рівня адміністративно-територіального устрою не ґрунтувалось на якихось реальних потребах країни, а мало на меті створення вузлових пунктів реалізації директив партії і радянської влади. У 1930 році було ліквідовано округи, а у 1932 році цей рівень системи адміністративно-територіального устрою відновлено у вигляді 5 областей.

Станом на 1 липня 1967 року систему адміністративно-територіального устрою складала 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міських рад.

З 1991 року спостерігається тенденція до збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць на фоні зменшення кількості їх жителів та загальної демографічної кризи. Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій України – це ієрархічна тріступенева система організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, наділених у силу Конституції і законів публічно-владними повноваженнями: 1) Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом Київ і Севастополь; 2) адміністративні райони та міста обласного (республіканського АР Крим) значення; 3) місцева рада базового рівня (село, селище, місто).

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах - менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах

- менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. №333-р).

Крім цього, не вирішеною проблемою є те, що на карті України є специфічні адміністративно-територіальні утворення, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади, що створює проблему розмежування самоврядних прав різних самоврядних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці [Мазепа, 2012:71].

Конституція України 1996 р. у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування, що означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

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 (далі – публічні послуги).

Слід також зазначити, що, з іншого боку, реалізація конституційного права на місцеве самоврядування в Україні і не може задовольняти потреби суспільства, оскільки стикається з серйозними перепонами. Не зважаючи на те, що за Конституцією України місцеве самоврядування формально відокремлене від державної влади, місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи міністерств та відомств) намагаються втручатися у справи органів місцевого самоврядування, а й іноді й керувати ними. Головним чином, це відбувається через недосконалість національного законодавства у цій сфері. Мають місце й інші вади на шляху до реального самоврядування та самостійності територіальних громад у «вирішенні питань місцевого значення», що, зокрема, передбачено Конституцією України.

Все більше експертів сходяться на думці, що держава вже не може нормально функціонувати у тому вигляді системного управління, який діє сьогодні. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо.

Важко не погодитися з думкою про те, що потреба здійснення децентралізації в Україні протягом усіх років незалежності неодноразово декларувалася, однак кардинальних змін у цій сфері практично так і не відбулося. І на те було багато об'єктивних і суб'єктивних причин, а саме [Скрипнюк, 2014:2]:

- 1) непослідовність, а часто й небажання центру змінювати наявну модель державного управління й місцевого самоврядування;
- 2) недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними й суспільно-економічними процесами в державі;
- 3) слабкий розвиток інститутів місцевого самоврядування, їхня неефективна діяльність та неспроможність повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні громади, району, регіону;
- 4) неефективна система служби в органах місцевого самоврядування та низький рівень оплати праці службовців місцевого самоврядування;
- 5) низький загальний рівень компетентності службовців місцевого самоврядування (так, частка службовців місцевого самоврядування, котрі мають вищу освіту, традиційно становить близько двох третин, а в аграрних областях – менш як половину);
- 6) наявність диспропорцій у економічній та інших галузях розвитку територій між промисловими Півднем і Сходом та аграрним Заходом;
- 7) низьке бюджетне фінансування, недосконалість механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальної громади, відставання економічної основи здійснення децентралізації від правової тощо.

Наразі ми успадкували систему влади, яку можна назвати одним словом «централізація». Концентрація влади в одній інстанції, максимальна передача фінансів «нагору», їх перерозподіл «вниз» в ручному режимі, а, отже, повна залежність територій від центру. Розбалансована система місцевого самоврядування призвела до слабкості громад. На жаль, вирішення більшості питань як на дер-

жавному, так і місцевому рівнях здійснюється через корупційний чинник. Держава змушена здійснити рішучі кроки щодо децентралізації влади, максимальної дерегуляції дозволів і послуг та передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад – сіл, селищ та міст.

Сучасний етап розвитку держави вимагає нової якості публічної влади: удосконаленої моделі державного управління, наповнення місцевого самоврядування реальним змістом, що відповідало б сучасним вимогам. Це зумовлює необхідність ретельного вивчення процесів децентралізації і деконцентрації функцій і повноважень держави, надання населенню якісних державних послуг, здійснення адміністративної реформи та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування для державного управління (як у розвинутих країнах, так і в Україні) [Лелеченко, 2005:499].

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [Лелеченко, 2005:2].

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Такий результат може бути досягнутий за умови ефективного та швидкого розв'язання наступних проблем:

1. Погіршення якості та доступності публічних послуг.
2. Зношеність інженерних (теплових, каналізаційних, водопостачальних) мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

3. Складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст).
4. Неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад.
5. Нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.
6. Зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень.
7. Корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги.
8. Надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів.
9. Відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

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 закладено в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

Зазначені вище проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Будь-яке реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в кожній державі здійснюється виключно з дотриманням певних принципів. В Україні визнаються наступні принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування

територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку території.

Реформування будь-якої галузі державного управління має свою мету та завдання. Так, у розвинутих демократичних суспільствах одним із завдань виступає забезпечення доступності та якості публічних послуг, що надаються державою в особі уповноважених на це органів. Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа. Для надання основних форм публічних послуг органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру, тобто належну матеріально-технічну базу. На жаль, на сьогодні залишається невирішеним питання відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання, а також професійності надання публічних послуг (необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування).

Доступність та належна якість публічних послуг повинна забезпечуватися шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. Так, органам місцевого самоврядування базового рівня повинні бути надані повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Вимагають чіткого розмежування повноваження як між різними органами місцевого самоврядування, так і між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (принцип субсидіарності (англ. Subsidiarity) — організаційний і правовий принцип, згідно з яким Спільнота (наприклад, ЄС) вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях.

Принцип субсидіарності припускає, що функції публічної влади повинні закріплюватися на тому рівні, де вони максимально якісно виконуються. При цьому передача функцій повинна відбуватися не зверху вниз, а знизу - до верху. Тобто спочатку потрібно вирішити, що може зробити сам громадянин, під свою відповідальність (на цьому рівні держава взагалі не повинна втручатися). Друге, що можуть зробити організації і асоціації громадян, самі під свою відповідальність - в цьому випадку теж немає потреби у втручанні держави. І лише те, що громадяни і їх організації зробити не в змозі, передається на самий початковий (муніципальний) рівень управління. Саме на цьому рівні вирішується більшість проблем, пов'язаних із забезпеченням звичайного життя громадянина [Пасічник, 2009:72].

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень є основою для формування самодостатніх територіальних громад. Проблема самостійності та самодостатності територіальних громад в Україні стоїть досить гостро. Проголошений у Конституції принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується. У національному законодавстві не тільки чітко не визначені механізми та напрями реалізації права територіальних громад на самостійне вирішення питань, що належать до юрисдикції місцевого самоврядування, а й мають місце суттєві протиріччя, що заважають здійсненню конституційних принципів місцевого самоврядування в загалі.

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень повинно здійснюватися з дотриманням таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;
- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
 - закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
 - надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
 - недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
 - надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
 - підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
 - визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
 - надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

- надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

Повноваження можуть передаватися державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

Одним з найболючіших та актуальних питань децентралізації є 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. Ст.132, 133 Законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), попередньо схвалений Верховною Радою України (Постанова ВРУ від 31.08.2015 року № 656-VIII) передбачено, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Запропоновану систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці:

громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами України. Особливості Києва, Севастополя у системі адміністративно-територіального устрою України визначаються окремими законами. Порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом. Зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом»;

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави необхідно здійснювати з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці - громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці - райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, Київ і Севастополь).

Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною і у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня повинна визначатися з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

Громадяни найчастіше сприймають публічну владу через громади, які мають одержати можливість діяти ефективно. Ця можливість має забезпечуватися фінансовою автономією районів та громад та відповідною нормативно-правовою базою. Законодавство стосовно внутрішньої організації міст та інших громад, особливо щодо їх самоврядних органів та повноважень, має бути єдиним на рівні усієї країни. Водночас воно мусить передбачати можливості певної варі-

ативності організації владних інституцій залежно від розміру, площі та інших характеристик громад.

Основою для будь-якої управлінської діяльності є нормативно-правове її забезпечення. Тому, найважливішою умовою ефективного місцевого самоврядування в країні та самоврядності її територіальних громад є законодавча база. Основними законами, що на сьогодні регламентують здійснення місцевого самоврядування є Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” (від 21 травня 1997 р.), “Про місцеві державні адміністрації” (від 9 квітня 1999р.) і “Про органи самоорганізації населення” (від 11 липня 2001 р.).

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, але, в той же час, не визначає шляхи досягнення та забезпечення реальної самостійності територіальних громад. Стаття 4 зазначеного закону визначає основні принципи місцевого самоврядування, в тому числі щодо його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, але не визначає конкретні межі даних форм самостійності, механізми та інструменти їх здійснення й забезпечення. Проголошений принцип самостійності місцевих бюджетів на практиці повною мірою не реалізується, що породжує багато негативних тенденцій на всіх стадіях бюджетного процесу.

Не зважаючи на недоліки, в Україні все ж існує законодавча основа для певної самостійності місцевих органів влади, зокрема в галузі бюджетних питань. Вони можуть ухвалювати рішення про те, які встановлювати місцеві податки та збори, яким чином й які послуги надавати та інші важливі питання, що впливають на умови життєдіяльності даної громади. Прийнятий Бюджетний Кодекс України дав можливість регіонам проводити більш самостійну бюджетну політику, але все ж таки він не вирішив усіх питань.

Також у цьому напрямку видно зусилля з боку парламенту та уряду. Так, у червні 2014 року парламент ухвалив Закон України «Про співробітництво територіальних громад», у вересні ухвалено Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування». У лютому 2015 року ухва-

лено Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», у першому читанні схвалено законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Крім того, у розвиток концепції реформи Уряд планує підготувати нову редакцію Закону про місцеве самоврядування, Бюджетного кодексу та Закони про місцеві державні представництва, про комунальну власність, про територіальну громаду, про адміністративно-територіальний устрій та ін.

Практика впровадження децентралізації влади в багатьох країнах світу засвідчує неоднозначність результатів реформ, які можуть бути як позитивними, так і негативними. Як успішне, так і невдале проведення реформ децентралізації залежать від низки суб'єктивних і об'єктивних факторів. Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації. В цьому плані слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу, зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі.

Держава має сприяти зміцненню інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації та ін. Іншого шляху у нас немає. Децентралізація влади в нашій дер-

жаві може стати запорукою ефективного територіального розвитку демократизації та реального народовладдя.

1.2. Теорія і практика перерозподілу повноважень між державою та органами місцевого самоврядування у контексті транскордонного співробітництва

Міжнародно-правові особливості теорії і практики перерозподілу обсягу повноважень центральних органів влади та територіальних громад або органів місцевого самоврядування на прикладі транскордонного, а також міжтериторіального співробітництва України з сусідніми державами системно пов'язані з загальною проблемою реформування публічної влади в Україні на основі взятих на себе договірних зобов'язань, що містяться в ратифікованих міжнародних договорах та впровадженням у національне законодавство міжнародно-правових зобов'язань України.

Юридична сутність демонополізації публічної влади на прикладі транскордонного, а також міжтериторіального співробітництва України з сусідніми державами полягає в тому, що адміністративно-територіальні одиниці (область, район, місто), юридичні та фізичні особи набувають обмеженого статусу акторів/суб'єктів міжнародних публічних та міжнародних приватних відносин.

Правові підстави – *de jure* факти приєднання України до Статуту Ради Європи, ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, Рамкової Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р. (Мадрид) та відповідно Протоколів № 1,2,3 до Рамкової Конвенції.

Нормативні положення вказаних міжнародних договорів мають характер міжнародно-правових зобов'язань України перед міжнародною спільнотою. За аналогією, адміністративно-територіальні одиниці – прикордонні кантони Швейцарії, землі ФРГ наділені обмеженими правами в межах національного законодавства укладати міжнародні договори з питань розвитку регіону, при-

кордонної торгівлі, туризму, культурних зв'язків, екології та інше. Разом з тим, даний статус є результатом історичних процесів державотворення на протязі століть. Це є свідченням того, що Україна потребує системних демократичних реформ, включаючи сфери державного механізму управління, щодо процесів міжнародної інтеграції.

Реформування публічної влади в Україні характеризується, як постійна константа, що пов'язана з пошуком оптимального вирішення проблеми територіальної організації влади в Україні, перерозподілу владних повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. В історичному вимірі проблема децентралізації повноважень публічної влади набула актуальності із часу отримання Україною *de jure* статусу незалежної і суверенної держави.

В доктринальному плані процеси трансформації публічної влади в Україні супроводжуються формуванням концептуально різнопланових моделей місцевого самоврядування на основі, в першу чергу, національного українського історичного досвіду державотворення. Проводяться порівняльні дослідження європейської та світової практики організації місцевого управління, реформування адміністративно-територіального устрою і публічної влади західноєвропейських демократій (Іспанії, Італії, ФРН, Франції, Швеції, Швейцарії) та постсоціалістичних держав Центрально-Східної Європи (Польщі, Словаччина, Чехії, Угорщина,) [Бориславська].

Разом з тим процеси реформування публічної влади в Україні системно взаємопов'язані з статусом незалежної і суверенної держави України у системі міждержавних відносин та, відповідно, правовідносин з регіональними європейськими та універсальними міждержавними організаціями – Ради Європи, Європейського Союзу, ООН, а також внутрішньополітичними факторами становлення української державності.

14 липня 1992 р. Україна подала заяву на приєднання до Статуту Ради Європи. На основі Резолюції (92)29 від 23 вересня 1992 р. Комітет міністрів доручив Парламентській асамблеї підготувати висновок у відповідності до положень Статутної Резолюції (51)30 А.

В процесі приєднання до Статуту Ради Європи Україна взяла на себе міжнародно-правові зобов'язання – виконати 12 пунктів та 10 підпунктів Висновку ПАРЕ № 190(1995) та статутні положення Ради Європи включаючи міжнародно-правові нормативні положення щодо місцевого самоврядування. Згідно з пунктом 11 Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи (надалі ПАРЕ) щодо заявки України на вступ до Ради Європи, Страсбург (26 вересня 1995 р.) заявлено про наступне: «У контексті запевнень найвищих посадових осіб держави (лист Президента України, Голови Парламенту та Прем'єр-міністра України від 27 червня 1995 року) та на основі наведеного нижче Асамблея вважає, що за змістом ст. 4 Статуту Ради Європи Україна здатна і бажає виконувати обов'язки члена Ради Європи, які визначені у ст. 3 Статуту: «Кожний член Ради Європи обов'язково повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, а також повинен відверто та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради, визначеної у главі I».

Після приєднання до Статуту Ради Європи, Україна підписала та ратифікувала Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, Європейську соціальну хартію. Україна ухвалила Закон «Про приєднання України до Статуту Ради Європи». Отримавши статус члена Ради Європи, Україна підписала, а після підписання Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія місцевого самоврядування) (1985р.), ратифікувала її (1997р.). Україна також приєдналася до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод.

У правовому плані укладені міжнародні договори згідно Конституцією України (ч.2 ст.9) і Законом України від 29 червня 2004 р. 1906-IV «Про міжнародні договори України» та ратифіковані Верховною Радою є частиною національного законодавства. Міжнародні правовідносини, які виникли на підставі юридичних фактів підписання та ратифікації статуту, міжнародних хартій, конвенції обумовлюють наявність відповідних сформованих міжнародних прав та зобов'язань договірних сторін.

Характерними *differentia specifica* Хартії місцевого самоврядування як багатостороннього міжнародно-правового договору з питань

місцевого самоврядування для країн-членів Ради Європи, включаючи Україну є наявність цілої низки принципів та нормативних позицій, які практично набули статус безальтернативних для України.

Основний імператив полягає в тому, що *de jure* правові зобов'язання Хартії місцевого самоврядування не передбачало внесення застережень у Хартію з цілої низки позицій. Згідно з нормативними положеннями Хартії місцевого самоврядування, договірні сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковим принаймні двадцять пунктів Частини I цієї Хартії, з яких, принаймні, десять пунктів є складовою статті 2 Хартії. Конституційна та правова основа місцевого самоврядування; стаття 3, (п. 1,2) Поняття місцевого самоврядування; стаття 4, (п. 1,2,4). Сфера компетенції місцевого самоврядування; стаття 5 Охорона територіальних розмежувань органів місцевого самоврядування; стаття 7, (п. 1) Умови здійснення повноважень на місцевому рівні; стаття 8, (п. 2) Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування; стаття 9, (п. 1, 2, 3) Джерела фінансування органів місцевого самоврядування; стаття 10, (п. 1) Право місцевих органів самоврядування на об'єднання; стаття 11 Правовий захист місцевого самоврядування (Частина I (статті 2-11)).

При підписанні, ратифікації Хартії місцевого самоврядування Україна не скористалася своїм договірним правом на внесення застережень у міжнародний договір з метою захисту суверенних інтересів. З точки зору теорії і договірної практики стосовно права держави на застереження є всі підстави використовувати юридичну аргументацію, наведену у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р.

Зокрема, у Конвенції (стаття 19) зазначено, що:

«Держава може при підписанні, ратифікації, прийнятті або затвердженні договору або приєднанні до нього формулювати застереження, за винятком тих випадків, коли: а) це застереження забороняється договором; б) договір передбачає, що можна робити тільки певні застереження, до числа яких це застереження не належить; або с) у випадках, які не підпадають під дію пунктів «а» і «б», - застереження є несумісним з об'єктом і цілями договору (стаття 19)».

Питання про юридичну природу застереження отримало роз'яснення у Віденській конвенції про право міжнародних договорів (1969 р.) у статті 2 «Вживання термінів «застереження» означає односторонню заяву в будь-якому формулюванні і під будь-якою назвою, зроблену державою при підписанні, ратифікації, прийнятті чи затвердженні договору або приєднанні до нього, за допомогою якого вона бажає виключити або змінити юридичну дію певних положень договору в їхньому застосуванні до цієї держави».

Юридичні наслідки внесення або невнесення застережень і заперечень проти застережень стосовно Хартії місцевого самоврядування полягають в тому, що застереження змінює [правовідносини] для держави, яка зробила застереження, в її відносинах з іншим учасником положення договору, яких стосується застереження, в межах сфери дії застереження; і змінює тією ж мірою зазначені положення для цього іншого учасника в його відносинах з державою, яка зробила застереження. При цьому застереження не змінює положень договору для інших учасників в їхніх відносинах між собою (стаття 21 Віденської конвенції про право міжнародних договорів).

Стосовно юридичних наслідків застереження до міжнародних договорів проф. І. Лукашук пише, що: «Юридичні наслідки застереження полягають в тому, що застереження вносить відповідні зміни в договір у взаємовідносинах сторін, які її виконали, і сторін, які її прийняли» [Лукашук, 1997: 69].

На думку автора, в юридичному контексті саме міжнародно-правові зобов'язання, сформульовані на основі принципів місцевого самоврядування: правова, адміністративна (організаційна) і фінансова самостійність органів місцевого самоврядування, які зафіксовані в Статуті Ради Європи, Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів з Радою Європи пріоритетно визначають системно утворюючі директорії змісту різнопланових концепцій місцевого самоврядування та законодавчих ініціатив основою, яких є принципи децентралізації й субсидіарності.

Аргументами на користь цієї гіпотези є діюча моніторингова процедура результатами, якої є прийняття резолюцій ПАРЄ по Україні (2005 р., 2007 р., 2012 р.) та рекомендації стосовно виконання Україною

міжнародно-правових зобов'язань Статуту Ради Європи, Хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів з Радою Європи.

У пункті 7 Резолюції 1988(2014) «Останній розвиток подій в Україні: загроза функціонуванню демократичних інститутів» підкреслено, що:

«Наступні парламентські вибори мають бути проведені на основі нового зведеного виборчого кодексу та регіональної пропорційної виборчої системи, як неодноразово рекомендували Асамблея та Венеціанська комісія. Щоб запобігти будь-яким непотрібним затримкам в ухваленні такого виборчого кодексу, Асамблея рекомендує, щоб Верховна Рада розробила зведений виборчий кодекс, який би ґрунтувався на законопроекті, напрацьованому робочою групою Ю. Ключковського, в якій брали участь представники всіх політичних сил і по якому була проведена експертиза Венеціанської комісії».

Разом з тим, проведення кожних чергових виборів супроводжується змінами, новими редакціями діючого виборчого закону. Тривали процеси імплементації міжнародно-правових зобов'язань Хартії місцевого самоврядування та резолюцій ПАРЄ по Україні, які носять рекомендаційний характер стосовно виборчого законодавства, свідчать про наявність декларативних намірів публічної влади та *de jure* відсутність виборчого кодексу, що створює основи порушення реалізації виборчих прав громадян, демократії в Україні.

Особливої уваги заслуговує пункт 14 Резолюції 1988(2014) ПАРЄ стосовно політичної оцінки агресії Російської Федерації проти України, подальшої анексії Криму:

«Асамблея висловлює жаль, що демократичні зміни і політичні події в Україні були зашкоджені подіями в Криму. Асамблея рішуче засуджує дозвіл парламенту Російської Федерації на використання військової сили в Україні, російську військову агресію і подальшу анексію Криму, що стало явним порушенням міжнародного права, включаючи Статут ООН, Гельсінський Заключний Акт ОБСЄ та Статут і базові принципи Ради Європи».

Коментуючи питання, в чому полягає зміст особливої уваги до вищезазначеної Резолюції 1988 (2014) ПАРЄ, відповідь може бути пов'язана зі ст. 62 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. «Докорінна зміна обставин». Мова йде про застереження *rebus sic stantibus* (істотні обставини, що змінилися).

Міжнародно-правові зобов'язання, що впливають із міжнародних договорів, були укладені Україною в період до агресії Російської Федерації проти України в мирний час. Але розпочалася війна, обставини змінилися таким чином, що держава не має нагоди виконувати свої міжнародні договірні зобов'язання. При цьому клаузула (застереження) *rebus sic stantibus* презюмує настання таких обставин, які не передбачалась учасниками (п. 1 ст. 62).

Наявність таких обставин становить істотну підставу згоди учасників на обов'язковість для них договору пп. «а» п. 1 ст.62). Наслідок зміни обставин докорінно змінює сферу дії зобов'язань, які все ще підлягають виконанню за договором. (пп. б п. 1 ст.62). Закінчиться війна і міжнародні договори відновлюють договірні правовідносини.

Відбудуться зміни і Російська Федерація буде вимушена припинити агресію та терористичну діяльність проти України. Питання анексії та окупації Автономної Республіки Крим знайдуть вирішення на двосторонній основі. Російська Федерація несе пряму відповідальність за умисне міжнародно-протиправне діяння – вторгнення на територію іншої держави та анексію частини території України. Також необхідно додати, що такі протиправні діяння, які зачіпають інтереси цілого міжнародного співтовариства носять характер порушень міжнародно-правових зобов'язань *erga omnes* Росії перед іншими державами та міжнародним співтовариством.

Проблема полягає в тому, Верховна Рада України *de jure* не оголосила стан війни після анексії Криму з Російською Федерацією. У відповідь на продовження агресивних дій збройними силами Росії на Сході (Донецька, Луганська області) був задекларований статус антитерористичної операції (АТО). Час було втрачено.

Історичні реалії 2013-2015 рр. – революційні події на Майдані Незалежності у Києві, регіонах України, анексія та окупація Авто-

номної Республіки Крим – адміністративно-територіальної частини України, агресія Російської Федерації проти України на Сході України, постійні агресивні дії РФ включаючи підготовку та фінансування терористичних організованих груп, метою яких є дестабілізація публічної влади в Україні в цілому, обумовлює вирішення низки проблеми. Зокрема, до них відношу: децентралізацію публічної влади, перерозподіл обсягу повноважень центральних органів влади та громад або місцевих органів влади у взаємозв'язку з політичними, економічними гуманітарними мікро- і макропроблемами, в першу чергу, продовженням війни Росії проти України, що загрожує існуванню незалежної, суверенної України взагалі.

Законодавча практика імплементації положень Хартії місцевого самоврядування підтверджує складний процес реформування публічної влади, пов'язаний із створенням відповідної конституційної основи. Не використавши права на внесення застережень при підписанні, ратифікації Хартії місцевого самоврядування Україна обмежила міжнародно-правові можливості захисту національних інтересів за допомогою засобів міжнародного права.

Ця гіпотеза отримує підтвердження в внутрішньополітичних подіях та процесах національного права, що відбуваються наразі. В першу чергу, це українська Революція гідності кінця 2014р. – 2015р. процеси, які інтенсифікували концептуальну ідею необхідності децентралізації повноважень центральної публічної влади. Як пишуть М. Баймуратов, І. Сліденко [Баймуратов/Сліденко, 2014: 59-113]:

«Одна із вимог, що міститься в списку Майдану – децентралізація повноважень органів публічної влади. Вона виникла не випадково, а стала закономірною реакцією громадян України на суттєві тенденції до централізації публічної влади, яскравим проявом чого стало « вибудовування» в державі жорсткої і єдиної вертикалі виконавчої влади режимом Януковича».

Ратифікація Хартії місцевого самоврядування парламентом України (1997р.) відбулася на європейському континенті в політичних реаліях історичного часу середини 90-х років. Саме концепту-

альні ідеї, принципи Хартії місцевого самоврядування визначили конституційні основи становлення загальноєвропейських стандартів щодо організації місцевого управління в Україні.

Практика функціонування централізованої державної влади за часів президентів Л.Д. Кравчука, Л.Д. Кучми, В.А. Ющенко, В.Ф. Януковича, П.О. Порошенка підтверджує відсутність системних трансформацій адміністративно-територіального устрою, регіональної влади і місцевого самоврядування. Очевидно, на думку автора, такий стан обумовлений еволюційним характером процесів державотворення української держави, в основі яких філософія та реальності пострадянського синдрому української людини радянської епохи.

Одним із важливих загальнотеоретичних питань щодо виконання міжнародно-правових зобов'язань, пов'язаних із Хартією місцевого самоврядування це – позиція конституційної доктрини з питань форми та юридичних технік практичного впровадження міжнародних-правових норм в національне законодавство України.

У теорії та практиці міжнародного права напрацьовані концептуальні підходи щодо урегулювання цього питання. Юридична сутність змісту різнопланових концепцій полягає у виборі форм юридичних технік інкорпорації або трансформації міжнародно-правових норм, наприклад, Хартії місцевого самоврядування у національне законодавство України та забезпеченні державою компетентного виконання міжнародних зобов'язань, що є державною юрисдикцією.

Національне законодавство визначає основні організаційно-правові механізми імплементації нормативних положень міжнародного договору Хартії місцевого самоврядування у правовій формі інкорпорації. При цьому, принципи, нормативні положення Хартії місцевого самоврядування інкорпорується до національного законодавства. Інкорпорація виступає формою впровадження норм міжнародної Хартії місцевого самоврядування до національного права держави. Яким чином? У принципі, має місце узгодження національного законодавства з міжнародним правом з метою впровадження нормативних положень міжнародного договору у формі національного закону, в якому назва, структурна побудова закону, понятійний апарат тощо

кореспондують з відповідним нормативним положенням міжнародного договору. У зв'язку з цим, заслуговує на увагу наукова позиція проф. Володимира Буткевича, який пише [Буткевич, 2002:280]:

«Конституційне законодавство України у вирішенні питання про узгодження національного права з міжнародним правом та здійснення останнього в національно-правовій сфері під кутом юридичної техніки використовує імплементацію у формі інкорпорації, бо в Конституції України однозначно закріплено правило сприйняття чинних міжнародних договорів, затверджене вищою законодавчою владою – Верховною Радою як частина національного законодавства України. Тобто, такі міжнародні договори є джерелами інкорпорованих національно-правових норм».

Суттєвою умовою інкорпорації міжнародно-правових зобов'язань, які містяться у міжнародних договорах, є термінологічна визначеність понятійно-категоріального апарату щодо місцевого самоврядування у національному законодавстві: Так, у Хартії місцевого самоврядування дається визначення місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

У Законі про місцеве самоврядування в Україні це поняття дається під іншим кутом як: «гарантоване державою право та реальна здатність *територіальної громади* – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Згідно зі ст. 140 Конституції України, суб'єктом здійснення місцевого самоврядування є територіальна громада. Відповідно до статті 3 Хартії місцевого самоврядування – це є органи місцевого самоврядування.

Таким чином, *de jure* наявні термінологічні відмінності понятійно-категоріального апарату щодо місцевого самоврядування, який вживається в українському законодавстві і праві Ради Європи.

При цьому автор оперує термінологією, яка наводиться відповідно в офіційних перекладах ратифікованих міжнародних договорів.

Разом з тим, це також питання юридичної техніки та відповідності понятійно-категоріального апарату, як складової загальної проблеми виконання міжнародно-правових зобов'язань України пов'язаних із приєднанням Україна до Ради Європи та виконанням, у визначені терміни, ряду спеціальних зобов'язань, наведених у Висновку Парламентської асамблеї № 190(1995).

У зв'язку з даною колізією, правова позиція може бути сформульована на основі тільки міжнародно-правових критеріїв. Як правило, міжнародний договір містить певний термінологічний апарат, пов'язаний з контекстом конкретного договору, хартії, конвенції. Так, Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. містить договірну норму щодо вживання термінів для цілей цієї Конвенції: «Положення пункту 1, які стосуються вживання термінів у цій Конвенції, не зачіпають вживання цих термінів або значень, яких може бути надано їм у внутрішньому праві будь-якої держави» (пункт 2.2).

В цілому можливо констатувати, що міжнародна конвенційна норма достатньо чітко формулює невтручання щодо термінологічної невідповідності у національному законодавстві визначень, наведених у міжнародному договорі – Хартії місцевого самоврядування. З міжнародно - правової точки зору – це компетенція українського законодавця.

Теорія і практика міжнародно-правових зобов'язань, що містяться у Статуті Ради Європи, Європейській хартії місцевого самоврядування, а також інших взаємопов'язаних міжнародних договорів свідчить про те, що практика транскордонного співробітництва України з європейськими державами може слугувати основою для дослідження правових питань співвідношення обсягу повноважень центральних органів влади та територіальних громад або органів місцевого самоврядування.

Проблематика транскордонного, а також міжтериторіального співробітництва України з європейськими державами є предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних учених – істориків, економіс-

тів, політологів, філософів та представників інших напрямів в науці [Мікула, 2004; Будкін, 2004; Кіш, 2000; Студенніков, 2005; Долішній, Беленький, 1996; Чуді, 2002; Федан, 2003; Сюсько; Шманько; Чучка; Гудак; Кіш; Маргулікова, Вардомський, та ін., 2004; ENPI, 2007; RHMRI, 2004; Johnston, 2009].

Заслужують увагу актуальні праці учених Передрія О.С., Устича С.І., які розглядають транскордонне/міжтериторіальне співробітництво у взаємозв'язку з міжнародними економічними процесами [Передрій О.І., 2005:217] та взаємозалежності кордону, війни і миру [Устич С.І., 2010], пропонують практичні рекомендації щодо ефективності транскордонного співробітництва.

Міжнародно-правова проблематика транскордонного (міжтериторіального) співробітництва відзначається особливим статусом в якості предмета спеціалізованих досліджень. Автором було у свій час проведено дисертаційне дослідження міжнародно-правових засад прикордонних відносин СРСР з європейськими країнами-членами РЕВ [Динис, 1988] та цілої низки сучасних напрямів транскордонного співробітництва України з сусідніми європейськими державами [Динис, 2010].

Разом з тим, в доктрині і на практиці проблема обсягу конституційних повноважень органів місцевого самоврядування на прикордонних територіях сусідніх держав для здійснення транскордонного, а також міжтериторіального співробітництва органів місцевого самоврядування практично не була самостійним предметом спеціальних правових досліджень. Особливої актуальності ця проблема набуває в контексті трансформацій публічної влади через реформування органів місцевого самоврядування та перерозподіл обсягу повноважень між центральними владними структурами та територіальними громадами або місцевих властями.

Міжнародно-правовою основою транскордонного співробітництва України з європейськими державами стало приєднання України до Рамкової Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 року, у відповідь на запрошення Ради міністрів РЄ, ще до її вступу в РЄ.

Україна опинилася перед геополітичним вибором пов'язаним з особливостями транскордонного співробітництва на заході та сході держави. Разом з тим агресія Російської Федерації проти України, статус антитерористичної операції (АТО) на Сході України практично призупиняє здійснення транскордонного співробітництва України на сході з Росією.

Такий *status quo* обумовлює пошук універсальних правових формул транскордонного співробітництва з сусідніми державами. Юридична підстава для подібної гіпотези це – в першу чергу ратифікована Україною та сусідніми прикордонними державами, як на заході, так і на сході- Європейська Рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями.

Особливої новизни набувають дискусії з питань майбутнього європейських транскордонних відносин, включаючи Україну, у взаємозв'язку з глобалізаційними процесами в системі міжнародних відносин, викликами та ризиками, які є природними супутниками формування нового світового порядку.

Глобалізація супроводжуються поглибленою взаємозалежністю основних акторів міжнародних відносин у економічній, соціальній та політичній сферах. В умовах глобально залежного світу держава не володіє виключною суверенною юрисдикцією у сучасному світі глобального правового порядку.

Як наслідок універсалізації процесів глобалізації відбувається поглиблення впливу недержавних приватних акторів (приватних компаній) на процеси універсалізації національних законодавчих процесів, наприклад, діяльність транснаціональних компаній (ТНК) у сфері інвестиційної політики держав. «Відбувається трансформація суверенітету але це не ерозія в результаті впливу глобального права. Дані трансформації свідчать про співробітництво між національними регуляторними інститутами та приватними акторами з метою забезпечити відповідність міжнародним стандартам» [Джасурія, 1999].

Задекларована політична позиція Європейського Союзу – недопущення проведення нових розмежувальних кордонів, що розділяють Європу, проводити політику стабільності та процвітання

в межах нових кордонів, а також поза кордонами ЄС свідчить про наявність політичної волі, що є критичною умовою майбутніх міжнародно-правових домовленостей у сфері транскордонних відносин. Підкреслюється, що розширення ЄС буде слугувати зміцненню відносин з Росією, а також розвитку відносин з Україною, Молдовою, Білорусією та південно-середземноморськими країнами на основі довготермінових підходів до впровадження реформ, сталого розвитку та зміцнення торгових в'язків.

У даному контексті особливого значення набуває задекларований Асоціацією Європейських Прикордонних Регіонів (АЕВР) Маніфест прикордонного співробітництва. Рекомендації національним та європейським владам з метою наближення Європи до громадян: «Прикордонні території це є простір для проектів, які, навіть у випадку, якщо будуть конституційованими, не ставлять перед собою мети для адміністративного функціонування, а в більшій мірі створені для координації політики місцевих, національних та європейських влад з метою розвитку програм дій, які відповідають потребам населення, що проживає на прикордонних територіях».

Міжнародно-правовий статус сучасного транскордонного та міжтериторіального співробітництва України з сусідніми прикордонними державами визначається на основі практично сформованих міжнародно-правових механізмів в рамках Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, Додаткового Протоколу та Другого Протоколу № 2, ратифікованих двосторонніх договорах про державні кордони з Угорщиною, Польщею, Румунією та Словаччиною, а також двосторонніх міжнародних договорах у сферах економічних, екологічних, гуманітарних спільних проектів, які є реальними юридичними механізмами у процесі європейської інтеграції.

Практичні переваги цих міжнародних договорів полягають в тому, що вони є основою міжнародно-правового механізму регулювання міжнародних відносин на двосторонньому міжрегіональному, міжурядовому та багатосторонньому рівнях спрямованого на забезпечення правового регулювання транскордонного і міжрегіонального співробітництва різного ієрархічного рівня акторів вклю-

чаючи, як юридичні, так і фізичні особи. Різного виду міжнародні договори, конвенції та угоди використовуються для полегшення співробітництва. Транскордонне співробітництво, засноване на таких угодах, може здійснюватися також між громадськими організаціями на різних рівнях (наприклад державами і регіонами, регіонами і провінціями, регіонами і муніципалітетами, місцевими властями і міжнародними організаціями), яке може стосуватись різних сфер співробітництва, включаючи політичні, економічні, торговельні та стосовно культури, науки.

В цілому є підстави констатувати наявність сформованої міжнародно-правової основи здійснення транскордонного та міжтериторіального співробітництва України з прикордонними державами-членами ЄС. Такий контекст регіональних міждержавних відносин створює підстави про посилення стартових позицій України для ефективного вирішення євроінтеграційних проблем. Разом з тим, це не повинно створювати ніяких політичних ілюзій для України.

В основі даної тези є *de jure* статус європейських держав, що мають спільні державні кордони з Україною та виступають в першу чергу, акторами права ЄС, а саме міжнародні права та зобов'язання в першу чергу членів ЄС зумовлюють обсяг міжнародних прав та міжнародних зобов'язань щодо відносин з прикордонною Україною. Міжнародні правовідносини держав Польщі, Угорщині, Румунії, Словаччина в якості акторів права ЄС та НАТО і визначають системний правовий утворюючий алгоритм та обмежену юрисдикцію вказаних держав-членів щодо певних преференцій для ефективного регіонального та прикордонного співробітництва з Україною.

Таким чином, *specifica differentia* юридичних особливостей механізму міжнародно-правового регулювання (надалі МПР) транскордонного та міжтериторіального співробітництва прикордонних країн-членів ЄС з Україною обумовлена змістом міжнародних правовідносин країн-членів ЄС.

Механізм міжнародно-правового регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва прикордонних країн-членів ЄС з Україною включає сукупність міжнародно-правових засобів та методів впливу на міждержавні правовідносини [Лукашук, 1989].

На думку автора, сутність юридичних особливостей МПР міжнародних відносин обумовлена наявністю наступних елементів:

- а) двосторонні та багатосторонні угоди, договори, конвенції метою, яких є регулювання транскордонного та міжтериторіального співробітництва;
- б) міжнародні правовідносини;
- в) існуючим балансом взаємних політико-економічних, гуманітарних, інтересів учасників транскордонних правовідносин відносин, які виступають у формі рівноправних прав та зобов'язань;
- д) підсистема індивідуальних та колективних заходів учасниць – держав та міждержавних інституційних механізмів – міждержавних органів та організацій, якщо такі створені, метою яких є забезпечення виконання взятих на себе учасниками – державами договірних зобов'язань;
- е) міжнародні судові інституції створені для урегулювання міжнародних спорів та суперечок;
- є) політична воля учасників на виконання міжнародних договірних зобов'язань.

Складовою механізму міжнародно-правового регулювання транскордонних відносин сусідніх держав є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка після ратифікації (Закон України від 15.07.1997 р.) стала частиною внутрішньодержавного права. Україна прийняла законодавчі акти *lex specialis*. Аналіз Закону про транскордонне співробітництво з точки зору Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами свідчить в цілому про характер *de lege lata* даного законодавчого акту по відношенню до реальних процесів сьогодення, які розвиваються на рівні місцевих та регіональних влад. Механізм правового регулювання відсутній, як і відсутні юридичні зобов'язання. Ігор Студенников, український вчений-експерт з питань транскордонного співробітництва, також сформулював юридичну оцінку про те, що по-суті, має місце абсолютна централізація прийняття управлінських рішень, коли загальну координацію транскордонного співробітництва законом по-

кладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики. За умови відсутності державної фінансової підтримки програм транскордонного співробітництва, це означає, що закон є лише декларативними намірами, а не юридичним алгоритмом регулювання відносин [Студенніков, 2008:38].

Аналіз практики здійснення транскордонного співробітництва свідчить про нові виклики та загрози національним інтересам на державних кордонах України, а саме: нелегальна міграція, торгівля людьми, контрабанда, перевезення наркотиків і зброї. У цьому зв'язку ефективне транскордонне та міжтериторіальне співробітництво потребує прогнозованої державної політики щодо викликів та загроз глобального характеру, а також високий рівень скоординованих програм спільних дій з сусідніми державами. Саме транскордонне співробітництво держав, які мають спільні кордони є можливим механізмом ефективної міждержавної політики сусідніх держав щодо вирішення проблем нелегальної міграції, торгівлі людьми, контрабанди, перевезення наркотиків і зброї. Такий підхід потребує концептуальних рішень.

Таким чином, створення сприятливих умов для ефективної та взаємовигідної співпраці суб'єктів транскордонного співробітництва (ст. 4 Закону про транскордонне співробітництво), може бути досягнуто тільки при умові проведення системних реформ у сфері внутрішньої регіональної політики та наявності політичної волі з боку Договірних Сторін Європейської Рамкової Конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями.

Згідно Мадридської Конвенції щодо транскордонного співробітництва між територіальними громадами від 1980 р. сторони взяли на себе наступні зобов'язання в межах національного законодавства вирішувати правові, адміністративні та технічні проблеми транскордонного співробітництва (стаття 4); розглянути можливості забезпечення регіональних і локальних влад спеціальними умовами для полегшення транскордонного співробітництва (стаття 5); надання необхідної інформації іншим сторонам, які підписали Конвенцію (стаття 6), своїм регіональним і локальним владам (стаття 7) і Раді Європи (стаття 8).

В Додатковому Протоколі до Рамкової Конвенції пропонуються моделі угод/договорів про транскордонне співробітництво, які пристосовані до потреб регіональних і місцевих властей. В наявності є п'ять типових моделей міждержавних угод та шість типових моделей угод консультативного характеру, в яких зазначається різний ступінь централізації і відмінності в адміністративних структурах країн-учасниць транскордонного співробітництва.

Перша група стосується моделі міждержавних угод щодо: а) сприяння транскордонного співробітництва; б) регіональних транскордонних консультацій; в) місцевих транскордонних консультацій; г) договірної транскордонного співробітництва між місцевими владами; д) органів транскордонного співробітництва між місцевими властями

Друга група угод стосується: а) угод, статутів і контрактів між місцевими властями; б) угода про встановлення консультаційної групи між місцевими владами; в) угода про координацію в управлінні транскордонними місцевими громадськими справами; г) угода про встановлення приватноправових транскордонних асоціацій; д) угода про встановлення адміністративних органів для транскордонного співробітництва між місцевими властями.

Додатковий Протокол № 2 Мадридської Конвенції, який вступив в силу 01 грудня 1998 р., підтримує встановлення постійних інституцій по транскордонному співробітництву публічно-правового чи приватноправового характеру з органом, що приймає рішення. Ці постійні інституції мають ініціювати адміністративно-територіальні одиниці і власті до: а) укладання угод по транскордонному співробітництву з територіальними одиницями і властями інших країн; б) встановлення постійних органів співробітництва. Прийняті цим органом рішення були би обов'язкові для територіальних одиниць і влад, які уклали угоду.

Особливої уваги заслуговує Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС), прийнятий в Утрехті 16 листопада 2009. Метою вказаного Протоколу № 3 є доповнити законодавчі рам-

ки підтримки та розвитку в інтересах населення транскордонного та міжтериторіального співробітництва, передбачені Європейською рамковою конвенцією про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами й Протоколами до неї від 9 листопада 1995 р. та 5 травня 1998 р.

На запит Голови Комітету навколишнього середовища, сільського господарства та місцевих і регіональних влад Ради Європи, проект Протоколу був заслуханий у Парламентській Асамблеї. Парламентська Асамблея надала свій висновок, що Протокол № 3 створить можливості для уточнення процедури шляхом створення юридичних рамкових основ для встановлення міжтериторіального та транскордонного співробітництва місцевих і регіональних властей. Також, підкреслюється позиція про, що єврорегіональному співробітництву надається велике політичне значення.

Основні юридичні характеристики Протоколу № 3 свідчать про те, що створюються юридичні підстави трансформацій публічної влади через реформування органів місцевого самоврядування та перерозподіл обсягу повноважень між центральними владними структурами та територіальними громадами або місцевих властям:

- територіальні громади або власті й інші органи, можуть утворити орган транскордонного співробітництва у формі «об'єднання єврорегіонального співробітництва» (надалі:ОЕС) на території держав – членів Ради Європи, які є Сторонами цього Протоколу, відповідно до умов, передбачених ним (п.1,ст.1).
- визначається правосуб'єктність, право- та дієздатність і застосовне законодавство до об'єднання єврорегіонального співробітництва саме:ОЕС є юридичною особою, що підпадає під дію законодавства Сторони, яка є державою – членом Ради Європи й у якій знаходиться його штаб-квартира;
- ОЕС має найширшу правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства тієї держави;
- законодавство, яке застосовується до типу корпоративного суб'єкта, обраного для ОЕС членами, обумовлюється в угоді про заснування ОЕС без обмеження положень цього Протоко-

- лу чи будь-яких інших окремих положень, прийнятих Стороною відповідно до статті 13;
- ОЕС має право на власний бюджет і повноваження його виконувати;
 - ОЕС може укладати контракти, наймати персонал, придбавати рухоме та нерухоме майно й здійснювати процесуальні дії (стаття 2).
 - Членами ОЕС є територіальні громади або власті Сторін-держав, а також можуть бути відповідні заінтересовані держави – члени Ради Європи; фізичні особи не можуть бути членами ОЕС;
 - ОЕС засновується шляхом укладання письмової угоди між її членами-засновниками (Стаття 4);
 - Статути ОЕС є складовою частиною угоди про його заснування (Стаття 5);
 - ОЕС виконує ті завдання, які його члени йому доручають Сфера діяльності та завдання повинні відповідати компетенції членів згідно з їхнім відповідним національним законодавством, а також бути переліченими в угоді й статутах (Стаття 7);
 - ОЕС ухвалює рішення та забезпечує їхнє виконання стосовно та в інтересах фізичних та юридичних осіб відповідно до юрисдикції держав, до яких належать його члени. Члени вживають усіх необхідних заходів, які підпадають під їхню компетенцію, для забезпечення виконання рішень ОЕС (п.2., стаття 7);
 - Завдання, поставлені перед ОЕС, не повинні стосуватися здійснення розпорядчих повноважень. ОЕС не є уповноваженим уживати заходів, які можуть зачіпати права та свободи фізичних осіб чи обкладати зборами фіскального характеру (п.3. стаття 7);
 - ОЕС не має права здійснювати повноваження, які здійснюють територіальні громади або власті як представники держави, до якої вони належать, за винятком випадків, коли це належним чином дозволено. Воно може здійснювати повноваження, які надають йому держави – члени ОЕС (п.4., стаття 7);
 - ОЕС засновується на обмежений або необмежений строк, який повинно бути визначено в угоді й статутах (стаття 8);

- ОЕС (або, – якщо його активів недостатньо, – його члени спільно) несе відповідальність перед третіми сторонами за свої дії, у тому числі за борги будь-якого характеру, навіть якщо ті дії виходять за межі його завдань (стаття 9);
- ОЕС несе відповідальність перед своїми членами за будь-яке порушення законодавства, під яке воно може підпадати; органи ОЕС несуть відповідальність стосовно ОЕС за будь-яке порушення законодавства, яке вони вчинили під час виконання своїх функцій; держава, на території якої планується заснування штаб-квартири ОЕС, може заборонити реєстрацію або опублікування повідомлення про ОЕС, якщо один чи більше його потенційних членів мають обмежену відповідальність.
- у разі виникнення спору між ОЕС та його членами компетентними судами є суди держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС (стаття 10);
- рішення та дії ОЕС підлягають такому самому наглядові й адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних громад або властей, що вимагаються в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЕС (Стаття 11);
- у випадках, коли ОЕС здійснює будь-яку діяльність з порушенням норм державної політики, державної безпеки, охорони здоров'я або суспільної моралі держав, до яких належать його члени, або з порушенням державного інтересу зазначених держав, компетентний орган чи установа цих держав може заборонити цю діяльність на своїй території чи вимагати від членів, які підпадають під його (її) юрисдикцію, вийти з ОЕС, якщо останнє не припиняє відповідної діяльності;
- менеджмент і виконання бюджету ОЕС підлягають фінансовому аудиту відповідно до національного законодавства Сторони, де знаходиться його штаб-квартира (ст. 12).

В цілому юридичні положення Рамкової Конвенції та Додаткових Протоколів створюють правові основи міжнародно-правового регулювання транскордонного співробітництва на основі передачі певного обсягу повноважень територіальними громадами або місце-

вим властям у відповідності до конституційних норм національного права.

Перерозподіл обсягу повноважень між центральними владними структурами на користь територіальних громад або місцевих влад виступає в якості системної утворюючої умови інституціонального механізму розвитку транскордонного співробітництва країн-членів ЄС та України.

Основними перепонами на шляху практичного впровадження Хартії місцевого самоврядування, Європейської Конвенції та Додаткових Протоколів є відмінності у національному правопорядку та відсутність відповідних повноважень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, правовий аналіз наукових доктрин та концепцій, нормативних положень Хартії місцевого самоврядування, міжнародних договорів, нормативних положень національного законодавства, практики здійснення транскордонних відносин України з сусідніми державами свідчить про необхідність формування концептуально оновлених організаційно-правових та інституційних механізмів здійснення транскордонного і міжтериторіального співробітництва на основі децентралізації повноважень органів публічної влади.

Разом з тим, сучасні виклики та загрози, агресія Російської Федерації проти України на Сході, анексія та окупація Автономної Республіки Крим обумовлюють пріоритетність захисту загальнодержавних національних інтересів України як основи досягнення політико-правового консенсусу стосовно конституційного перерозподілу обсягу повноважень між центральними владними структурами та місцевими властями в рамках децентралізації публічної влади.

1.3. Основні сучасні моделі децентралізації публічної влади

Популярність наукової концепції децентралізації в світі та Україні пояснюється тим, що часто нею обґрунтовується підвищення ефективності управління, зниження рівня корупції, залучення громадян до управління, забезпечення демократичних стандартів, підвищен-

ня якості в наданні адміністративних послуг, економічне зростання тощо. Тим не менше, єдиного розуміння та визначення поняття «децентралізація» не існує, що спричинено галузевими та дисциплінарними розбіжностями в розумінні, а також мовними відмінностями. Хоча, при цьому, антонім поняття «децентралізації» – «централізація» має визначене і загальноприйняте трактування як концентрація влади, ресурсів та повноважень у єдиному центрі чи органі.

Серед вітчизняних вчених, в роботах яких досліджувалися поняття, сутність, види та форми децентралізації державної влади, територіального устрою слід навести В. Авер'янова, М. Баймуратова, Є. Балацького, В. Борденюка, В. Кампо, І. Коліушко, М. Мниха, Н. Нижника, С. Осадчука, Н. Проць, Ю. Субботовича, С. Фролова, І. Чугунова та інших. Не зважаючи і на підвищений інтерес до проблем децентралізації, і на достатню кількість праць по тематиці, у працях вітчизняних дослідників єдності поглядів щодо розуміння змісту поняття децентралізації не прослідковується [Авер'янов, 2003:119; Іщенко/Самойленко, 2012:91]. Проблематичним є також характеристика змісту децентралізації, коли дослідники прив'язують її та виводять її ознаки із інших у більшій чи меншій мірі суміжних та пов'язаних концепцій та оціночних понять. До прикладу, деякі дослідження включають демократію [Crook/Manor, 2000] чи ринкові реформи [Fukasaku/Hausmann, 1998] у визначення категорії «децентралізація».

У вітчизняній науці адміністративного права та науці державного управління традиційно категорія децентралізації розглядалася і продовжує розглядатися у співставленні з такими суміжними поняттями як «деконцентрація», «деволюція», рідше «делегування». Це пов'язано із тим, що одними з перших зарубіжних наукових праць у галузі адміністративного права, перекладених російською мовою, стали праці французьких адміністративістів Жана Веделя та Гі Бребана, де автори давали характеристику децентралізації та відмежовували її від наведених понять. Так, у даних працях визначається, що близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації, є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління» [Бребан, 1988:314; Ведель, 1973:57], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів ви-

конавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади. У цьому сенсі деконцентрація може також розглядатися як перший крок при децентралізації управління заради підвищення якості надання послуг.

Не зважаючи на те, що у окремих працях науковців-юристів деконцентрація тлумачиться як один із способів децентралізації, а саме, адміністративної її форми [Rao/Alam, 2014:1], на сьогоднішній день сутнісне відмежування концепцій децентралізації і деконцентрації розвинулося як в теорії європейського права, так і вітчизняній науці та стало загальноприйнятим [Utomo, 2009: 2-4].

На основі сутнісних відмінностей процесів децентралізації розглядають відмінність між *територіальною і функціональною децентралізацією*. Територіальна децентралізація – це процес, за допомогою якого конституцією або актом парламенту (часто в загальних рисах) регламентується юрисдикція автономної влади, що діє на обмеженій території, та яка має статус окремої юридичної особи. Це здійснюється шляхом надання влади тим органам, які обираються безпосередньо громадянами, що проживають на відповідній території.

Поняття «функціональна децентралізація» або «децентралізація послуг» відноситься до форми правління. У цьому сенсі варто навести позицію, що „у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління” [Борденюк, 2005:21]. Її зміст полягає в тому, що прийняття рішень в межах чітко визначених завдань, що становлять спільний інтерес, здійснює автономний державний ор-

ган, що має статус юридичної особи і відносний ступінь фінансової незалежності від центральної влади. Це також може бути напівдержавна організація під контролем уряду або підрозділу поза державним регулюванням, а також неурядові організації чи приватні фірми.

Що стосується питання впровадження децентралізації в Україні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявляється у нас досить слабо. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади. Уряд спрямовує, координує та контролює діяльність центральних і місцевих виконавчих органів влади. Це означає, що всі органи виконавчої влади, ті, які володіють виконавчими і розпорядчими повноваженнями, знаходяться в підпорядкуванні (прямому або непрямому) Кабінету Міністрів України. Тобто, у нормативному регулюванні і практиці діяльності державних органів простежується переважно територіальна, а не функціональна децентралізація.

Тим не менше, досить часто ці поняття змішують і замінюють одне одним. Слід відзначити той факт, що в українських наукових колах не існує достатньо чіткого уявлення про типи децентралізації та характерні риси кожного виду. Наприклад, Інститут громадянського суспільства в співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Офісом Реформ та за фінансової підтримки Європейського Союзу, проводить серію інформаційних зустрічей під назвою «Функціональна децентралізація в Україні». Однак, питання, які є їх предметом обговорення стосуються в основному принципів, що лежать в основі проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій в Україні», визначення областей, де може здійснюватися ефективно місцеве самоврядування, принципи організації місцевих громад та інші. Очевидно, що ці питання характеризують зміст територіальної, а не функціональної децентралізації.

Таким чином, питання адміністративної децентралізації в українській доктрині зводиться до питання територіальної децентралізації державного управління. Практичні аспекти, а саме, правове регулювання процесу децентралізації, в основному, стосуються те-

риторіальної складової, що є розширенням прав і спроможностей місцевих неурядових структур, органів місцевого самоврядування.

В літературі також зустрічається виділення вертикальної та горизонтальної децентралізації. Так, під вертикальною децентралізацією розуміється визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому тут йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.). Натомість горизонтальна децентралізація означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу [Авер'янов, 2012:15].

Не зважаючи на те, що широкий діапазон можливих комбінацій форм, рівнів і розмірів децентралізації публічної влади рідко реалізується в чистому вигляді, наукові публікації зарубіжних дослідників, що стосуються питань типів децентралізації, переважно зосереджуються на таких як політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація.

Політична децентралізація зазвичай визначається як ступінь, в якій політичні інститути відображають інтереси громадян і перетворюють їх у політичні рішення [Schneider, 2003:19]. Звичайно, що усі політичні системи здійснюють організацію, і об'єднання інтересів у одну систему через відповідні інститути, які формулюють і несуть їх зміст до держави. Однак, спосіб, в який це відбуваються різняться. Одні елементи політичної системи, такі як політичні партії, формулюють та за допомогою виборів доносять суспільні інтереси безпосередньо до представницького органу держави. Інші системи представництва працюють через інститути громадянського суспільства, такі як громадські організації, спілки і рухи. Рідше представлення інтересів відбувається в прямих переговорах з апаратом держави, як, наприклад, укладення генеральної та галузевих угоди з профспілковими органами. Всі елементи політичної системи, які формулюють

і представляють інтереси, пов'язані із інститутами самої держави, оскільки саме вона встановлює правила функціонування політичної системи, визначає, які питання можуть бути «політизовані» і у який спосіб.

У політично-централізованих державах місцеві владні суб'єкти призначаються національними органами та можуть бути притягнуті до відповідальності виборцями лише побічно. А у децентралізованих політичних системах місцеві владні суб'єкти обираються населенням, саме на місцевому рівні можуть вирішуватися і вирішуються базові питання, а місцеві політичні інституції є достатньо розгалуженими і принаймні частково незалежні від тих, що існують на загальнодержавному рівні.

Що стосується політичної децентралізації, то найбільш очевидним її показником є наявність виборів у громадах та на асоційованому рівні місцевого самоврядування (райони, повіти, регіони, області). Водночас слід відзначити, що політична децентралізація, змінюючи рівень автономії та відповідальності місцевих органів влади, має менший вплив на компетенцію, оскільки сама по собі політична децентралізація не розширює повноважень органів, що обрані.

Адміністративна децентралізація стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень безпосередньо у розподіл ресурсів за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування. Вона включає питання структури місцевих органів публічної влади та їх повноважень, системи управління, планування, моніторингу і оцінки організації обслуговування. Адміністративна децентралізація може включати поліпшення бюджетного процесу, фінансового управління та фінансового контролю в залежності від ступеня фіскальної децентралізації в країні. Адміністративна децентралізація також включає в себе взаємозв'язки з вищими та нижчими адміністративними структурами та тими, що знаходяться на тому самому організаційно-правовому рівні, а також механізми взаємодії з ключовими суб'єктами приватного права [DDPH, 2009: 15].

В літературі категорія адміністративна децентралізація, як правило, пояснюється трьома способами передачі повноважень від цен-

трального органу та їх розподілу між субнаціональними владними суб'єктами: «деконцентрація», «делегування» та «деволюція» [Blair, Н., 1998].

Як вже було відмічено, «деконцентрація» стосується передачі повноважень від центральних державних органів до органів держави на місцях. Така передача змінює просторовий розподіл повноважень, але не суттєво впливає на самостійність у здійсненні повноважень: суб'єкт, який отримує владу, не обирається, а є призначуваним, знаходиться в управлінській вертикалі держави, підпорядкованим центральному органу. Діяльність із деконцентрації спрямована переважно на розширення та проникнення державних структур на місця, а не на розширення місцевої автономії та участі громадян. Тому підтримуємо позицію, що деконцентрація не є формою децентралізації, а одним із способів розподілу повноважень всередині апарату держави.

На противагу попередньому способу, «делегування» означає передачу повноважень та відповідальності місцевим органам влади або напівавтономним організаціям, які не входять до вертикальної структури центральної влади, однак, залишаються підзвітні їй, оскільки процес делегування передбачає збереження контролю органу, який делегував повноваження за його здійсненням суб'єктом, кому ці повноваження делеговані. Відповідно і основна відмінність між деконцентрацією та делегуванням є те, що делегуючий орган здійснює контроль на підставі договірних відносин, якими забезпечується дотримання підзвітності, а при деконцентрації підзвітність забезпечується прямою чи опосередкованою підпорядкованістю відповідних органів.

Залежно від реалізованого, цей спосіб децентралізації може переслідувати різні цілі. Це може бути засобом формування потенціалу місцевих органів влади для підготовки до подальшої, більш глибокої децентралізації. Однак, може бути і засобом, за допомогою якого центральні власті, зберігаючи статус-кво, стверджують про намір розподілу повноважень із недержавними суб'єктами [Ellison, 2004].

Деволюція, як спосіб адміністративної децентралізації, є найглибиннішою формою децентралізації, яка означає передачу повноважень місцевим суб'єктам, що володіють значною автономією та

незалежністю у реалізації повноважень. Тим не менше, наведене не заперечує зв'язаності їх діяльності положеннями національного законодавства, пріоритетів національної політики, а також загальнодержавних стандартів. Механізм деволюції передбачає використання місцевих виборів, оскільки місцеві незалежні органи не є частиною державного механізму і формуються на виборній основі. Таким чином, на відміну від деконцентрації та делегування, деволюція не може відбуватися незалежно від політичної децентралізації, а поняття «деволюція повноважень» і «політична децентралізація» настільки тісно пов'язані [DDPH, 2009:10], що це в деяких дослідженнях привадило авторів до висновку, що деволюція - це одна із форм політичної децентралізації [Rao/Alam, 2014:1].

Таким чином, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації крім всього іншого також і у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки».

Є очевидним, що одним із складних питань є визначення показників адміністративної децентралізації, тобто показників ступеня самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю за ресурсами, оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю. Іншим показником може бути величина дохідної частини місцевих бюджетів, які не враховується при обрахунку трансфертів. Даний показник також до певної міри відображає рівень місцевої автономії.

Фіскальна децентралізація стосується обсягу податків, які збираються місцевими органами, розміру витрат, і можливості виправлення фінансових дисбалансів [Stacey, 2011:3]. Характеристика змісту фінансової децентралізації визначає необхідність вирішення так званої «проблеми призначення», тобто відповідність повноважень у фінансовій сфері і обсягу ресурсів на різних рівнях здійснення влади [DDPH, 2009:14].

Хоча політична, адміністративна та фіскальна децентралізація пов'язані, переважна більшість дослідників зосереджуються на одній із моделей, намагаючись розкрити динаміку відповідного аспекту децентралізації і побудувати доказову базу, яка демонструє його вплив на інші форми та види. Так, у огляді наукової літератури з питань децентралізації підсумовано, що останні дослідження ставлять фіскальну децентралізацію в центрі всіх інших форм децентралізації. Фіскальна децентралізація безпосередньо впливає на надання державних товарів і послуг, корупцію, економічне зростання, і місцевий потенціал [Stacey, 2011:7].

Фіскальна децентралізація впливає на зміну повноважень субнаціональних владних суб'єктів, коли розширюється обсяг повноважень по акумулюванню податкових надходжень або коли законодавчо встановлюється участь субнаціональних владних суб'єктів у здійсненні політики витрачання бюджетних коштів. Розширення повноважень місцевих органів влади у фінансовій сфері підвищує їх здатність реально виконувати управлінські функції та функції з надання публічних послуг, які вони уповноважені здійснювати. Фіскальна децентралізація також впливає та покращує механізм підзвітності суб'єкта публічної влади перед територіальною громадою. Адже, коли виборці знають, що місцевій владі надане повноваження контролю значних власних джерел доходів і витрат, вони розуміють і важливість підзвітності та підконтрольності у прийнятті рішень з фінансових питань, які приймаються на місцях.

З точки зору витратної частини фіскальна децентралізація стосується передачі додаткових обов'язків місцевим органам по фінансуванню забезпечення послуг населенню, що у тому числі часто одних із найбільш важливих: охорона здоров'я, освіта та інфраструкту-

ра. У тих адміністративно-територіальних одиницях, де преференції громадян до послуг неоднорідні, фіскальна децентралізація дозволяє більш ефективно встановити відповідність між запитами населення та наданням послуг. У дохідній частині найбільш поширені типи фіскальної децентралізації ведуть до підвищення прозорості та стабільності трансферів, наділяючи субнаціональні органи повноваженнями адмініструвати власні податки і встановлювати ставки цих податків.

Абсолютно погоджуємося із позицією, що висловлюється в дослідженнях, що найкращим індикатором рівня фіскальної централізації чи децентралізації є величина частки місцевих доходів і видатків [Schneider, 2003:36]. Звісно, що вибір на користь фіскальних інструментів, а не фінансової діяльності чи іншої регуляторної діяльності частково є однобоким з методологічної точки зору. Однак, різноманіття регуляторних інструментів, що використовують органи публічної адміністрації у розподілі матеріальних благ настільки широке, що практично неможливо вирізнити об'єктивні статистичні показники, які можна було б порівняти у різних галузях, територіях та тим більше країнах, окрім фіскальних.

Таким чином, наведені та проаналізовані основні види та форми децентралізації публічної влади рідко на практиці реалізуються в чистому вигляді, хоча мають важливе теоретико-методологічне значення. Однак, при «виборі» схем і способів децентралізації влади в Україні, як видається, більш важливо не визначити модель децентралізації та співвіднести один вид з іншим, а зосередити науковий пошук у напрямку дослідження та аналізу показників їх рівня.

1.4. Децентралізація влади та права людини і основоположні свободи

Головним призначенням конституції є обмеження сваволі публічної влади, для чого запроваджуються її запобіжники – поділ влади та система стримувань і противаг. Такі юридичні конструкції спрямовані на недопущення концентрації влади в одних руках, оскільки концентрація влади має своїм наслідком зловживання нею.

Одним із інструментів обмеження влади є децентралізація влади, яка поєднує в собі різноманітні правові принципи та інструменти.

Сучасні дебати стосовно децентралізації влади в Україні сконцентровані навколо реалізації різного роду моделей місцевого самоврядування, забезпечення узгодження місцевих та регіональних політик органів влади, забезпечення єдності правової системи через інститути адміністративного контролю та судового контролю. При цьому можуть виникати питання, пов'язані із конкуренцією конституційних цінностей, які мають триступеневу структуру: гідність людини – права людини і основоположні свободи, суверенітет і територіальна цілісність України – засади конституційного порядку, які частково систематизовані у положеннях розділів I, III та XIII Конституції України.

Поняття демократичного дискурсу введено в обіг німецьким філософом права Юргеном Габермасом на розвиток ідей юридичної герменевтики Ганса-Георга Гадамера. В основі такої комунікації лежать негативні і позитивні обов'язки держави стосовно ухвалення компетентних та обґрунтованих владних рішень. Тричленна структура основоположного права згідно із реченням третім частини другої статті 3 Конституції визначає імперативний обов'язок публічної влади щодо забезпечення доступу приватних осіб до якісних управлінських послуг, які є суверенними та відповідальними у виборі власного варіанту поведінки.

Цим імперативним вимогам підпорядковується процес ухвалення владних рішень та здійснення влади загалом. З точки зору демократичної комунікації процес здійснення влади означає рефлексію на запити і потреби, що виникають у суспільстві, базуючись на інтересах окремо взятих фізичних і юридичних осіб. Так само, на процес реалізації установчої влади поширюються вимоги прозорості і наглядності. Тобто у процесі внесення змін чи ревізії конституції має бути долучене максимально широке коло експертного середовища та всі суспільно значимі зрізи громадськості у площинах: наукові і навчальні заклади – фабрики думок; громадські об'єднання політичні партії; громади – регіони – держава; між конституційними органами влади.

16 липня 2015 року Верховна рада ухвалила постанову, згідно з якою скерувала законопроект про внесення змін до Конституції у частині децентралізації влади до Конституційного Суду для надання висновку щодо його відповідності статтям 157 і 158 Конституції. 30 липня 2015 року Конституційний Суд надав позитивний висновок (Висновок КСУ № 2-рп/2015 від 30.07.2015 р.) стосовно відповідності конституційним цінностям і принципам змісту зазначеного законопроекту – недоторканності сутності змісту прав людини і основоположним свободам.

Названий висновок Конституційного Суду є першою демонстрацією того, що допустимими межами втручання публічної влади у сферу приватної автономії служать лише права людини, що, на перший погляд, дисонує із ідеєю захисту трьох конституційних цінностей, визначених у статті 157 Основного Закону. Адже через предикат – суверенітет і територіальну цілісність держави – навряд чи можливо дати належну оцінку демократичного виміру конституційної державності. Такою межею виступають лише права людини. Саме не випадково виключно права людини служили об'єктивним критерієм стосовно допустимості передачі частини суверенних повноважень держави інститутам Європейського Союзу у ході ратифікації Лісабонського договору, що потім було відображено у рішеннях про конституційність цього Договору Конституційного Трибуналу Польщі, Конституційної Ради Франції, конституційних судів Німеччини, Чехії тощо.

Підхід Конституційного Суду у плані надання висновків на конституційні законопроекти щодо їх відповідності фундаментальним правовим цінностям і принципам загалом є сумнівним, оскільки він себе особливо не напружує у плані їхнього належного обґрунтування. Саме це і стало причиною семи окремих думок конституційних суддів на висновок від 16 червня 2015 року. Загалом така практика суперечить засадам правової визначеності та законності, згідно з якими судові рішення має бути належним чином обґрунтовані. Згадані окремі думки конституційних суддів є демонстрацією наявності відповідної проблеми.

Повертаючись до продемонстрованого підходу Конституційного Суду у висновок від 30 липня 2015 року, слід зазначити, що у

субстантивно-матеріальному сенсі критерій прав людини визначає перевірку конституційних законопроектів на предмет:

- належного здійснення державою негативних і позитивних обов'язків щодо забезпечення доступу приватних осіб до певних матеріальних і духовних благ, їх законних інтересів щодо самовизначення як індивіда;
- інституційних складових функціонування владних інститутів, заснованих, зокрема, на повазі людської гідності, недопущення дискримінації та свавілля через поділ влади та засади саморегулювання, ініціативності, доступу до управлінських послуг;
- процедурних складових державності, до яких належать засади довіри, належного розслідування та розгляду всіх істотних обставин справи, заслуховування заінтересованих осіб, змагальності у процесі, права на оскарження рішень, принципу *res judicata*.

В силу означених міркувань перевірка конституційного законопроекту стосовно відповідності правам і свободам людини є достатньою, оскільки самі права людини визначають певні вимоги щодо якості організації та порядку діяльності владних інститутів, зокрема щодо забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України.

У разі внесення певних змін до тексту законопроекту на стадії попереднього схвалення він не може бути схвалений одразу на наступній сесії парламенту. Для цього буде необхідний ще один висновок Конституційного суду – стаття 159 Конституції чітко зазначає, що Верховна рада взагалі не може приступати до розгляду конституційних законопроектів без позитивного висновку Конституційного суду.

Лише із додержанням цих формальних процедур парламент може схвалити остаточно законопроект про внесення змін до Конституції у частині децентралізації влади принаймні 300 голосів депутатів.

Тобто ухвалення конституційного законопроекту потребує високого ступеня консенсусу в суспільстві і серед політичних інститутів. Треба здавати собі справу, що структура установчої влади народу в Україні є багаторівневою і містить *ipso facto* елементи делі-

беративної демократії – в неї включено в якості суб'єктів депутатів парламенту, Президента, Конституційний Суд, Центральну виборчу комісію та народ України у процедурному сенсі – остаточне схвалення питань, що стосується засад конституційного ладу, здійснюється на результатами на національному референдумі. У будь-якому випадку процес реалізації установчої влади не можна зводити до мажоритарності в ухваленні рішень – їм протистоять права людини як самодостатня система цінностей, на вершині яких лежить гідність людини. Отже, основоположне конституційне рішення полягає у позові до людської гідності, з чого на засадах рівності, справедливості та вимог демократичної конституційної державності виводяться права людини.

Поряд із людською гідністю як основоположною нормою національної правової системи (стаття 3) стаття 157 Конституції визначає три фундаментальні цінності, які за жодних обставин не можуть бути предметом ревізії – права і свободи людини, суверенітет і територіальна цілісність України.

Правило «трьох фундаментальних цінностей» пронизує сутність процесу реалізації установчої влади. Це правило навіть обмежує, як не парадоксально це звучить, установчу владу народу – врешті-решт народ не може бути самогубцем і відмовитися від власної державності. Законопроект передбачає впровадження замість голів місцевих державних адміністрацій інституту префектів, що вочевидь запозичено з французького права.

Введення інституту префекта передбачає посилення інституту Президента на місцях, оскільки цю посадову особу призначає та звільняє з посади Президент за поданням уряду. Префект на місцях уособлює на місцях так званий «дуалізм» виконавчої влади, оскільки він відповідальний перед Президентом, підзвітний і підконтрольний урядові.

У країнах, де існують аналогічні до префекта інститути, такі призначаються та зміщуються з посади національними урядами після відповідних консультацій із регіональними радами, а в Японії вони є виборними. Адже саме уряд має забезпечувати керованість на місцях, зокрема, через префекта чи аналогічний інститут.

Префект згідно із законопроектом набуває прерогатив щодо зупинення дії актів органів місцевого самоврядування з одночасним оскарженням їх до адміністративного суду. Це доволі сумнівне вирішення проблеми. Кращим варіантом було б віддати питання про зупинення дії актів органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) на розсуд адміністративного суду у разі, якщо би ці акти грубо порушували права і свободи людини, державний суверенітет і територіальну цілісність.

Що ще привертає увагу – повноваження префекта заміщають по суті функцію прокуратури по загальному нагляду. У такий спосіб існує можливість позбавитися радянського атавізму у правовій системі. Водночас такі положення конституційного законопроекту стосовно децентралізації влади можуть блокувати частково процес ухвалення конституційного закону щодо правосуддя, оскільки внесення змін до одних і тих же положень (тут – стосовно питань статусу і організації прокуратури) допускається лише парламентом наступного скликання.

Загалом, інститут префекта призначений для забезпечення законності на місцях, однак процедура призначення та зміщення його з посади, порядок оскарження ним актів ОМС містять значну долю правової невизначеності, що само по собі є джерелом потенційних конфліктів.

Далі законопроект № 2217а передбачає реконструкцію місцевого самоврядування, у першу чергу запроваджуючи регіональні та субрегіональні управи – цілком у радянській традиції виконавчі комітети відповідно при обласних і районних радах.

Загалом законопроект ставить вельми далекоюсяжну мету, яку, як свідчить іноземний досвід складно реалізувати за декілька років. У Франції адміністративно-територіальна реформа спонукала Шарля де Голля піти у відставку, оскільки французи, на його думку, недостатньо підтримали його законодавчі ініціативи, винесені у 1968 році на національний референдум. Починаючи з 1968 року французи вийшли на фінальний етап реалізації цієї реформи лише десь у 1986 році із запровадженням нового адміністративного рівня – департаментів, а також регіональних урядів, утворюваних відповідними радами.

Так само тривалої еволюції зазнала реформа місцевого урядування у Польщі, яка була започаткована 1989 на базовому рівні – гмін, а в 1997 році на регіональному та субрегіональному – воєводств та повітів.

Досвід зарубіжних реформ місцевого самоврядування засвідчує, що тут критично важливим є забезпечення передачі повноважень із центру на місця із відповідною передачею матеріальних та фінансових ресурсів.

На сьогодні місцеве самоврядування в Україні реально обмежене в ресурсах. Зокрема, не діє принцип повсюдності місцевого самоврядування, згідно з яким юрисдикція громади поширюється на всю територію розселення її жителів, яка включає не лише землі населеного пункту, а всі землі, які необхідні для нормальної життєдіяльності громади. Виключення можуть складати лише деякі категорії земель (національні парки, заповідники, землі стратегічних об'єктів чи природоохоронні зони).

Тому багато що залежатиме від конкретизації конституційних принципів у поточному законодавстві. Така конкретизація має бути спрямована на реалізацію прав людини і основоположних свобод. Це є основним критерієм здійснення ефективності реформи місцевого самоврядування. В організаційному аспекті це означає передачу основних владних повноважень на місцевих рівень влади – громади.

Порядок регулювання публічно-правової відповідальності ОМС є доволі суперечливим. Наприклад 180-денний строк для проведення дострокових виборів до місцевих рад є надмірним, оскільки достатнім є 60-, навіть 45-денний, термін. При цьому сумнівним є повноваження парламенту про призначення дострокових виборів, оскільки існує загроза блокуванню їх призначення з політичних мотивів. Цілком достатньо, щоб про проведення дострокових виборів оголошував суд у разі ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови.

Так само, рішення про дострокове припинення повноважень місцевих органів влади може ухвалювати адміністративний суд за позовом префекта або Кабінету міністрів у разі вчинення ОМС актів, які посягають на суверенітет і територіальну цілісність України,

національну безпеку або систематично порушуються права і свободи людини. Прерогативи Президента стосовно ініціювання такого роду позовів є надмірними і непропорційними, хоча формально вони спираються на конституційні цінності.

У свою чергу, цілком напрошується ідея визнання право жителів громад, районів та регіонів чи їх об'єднань звертатися до Конституційного суду щодо порушення прав місцевого самоврядування з боку державних органів. У цьому аспекті законопроект тісно пов'язаний із конституційним реформуванням правосуддя. За таких обставин Конституційний суд також мав би зупиняти дію актів, якщо їхня дія завдає істотної шкоди реалізації конституційних прав і свобод.

Після розпаду Радянського Союзу, окрім позбавлення компартії статусу «керівної і спрямовуючої сили», система ухвалення владних рішень в Україні істотно не змінилася – вона залишилася суворо централізованою з цілком феодальною системою розподілу ресурсів. Така надмірна централізація чітко спостерігається при наданні публічних послуг державою у сфері освіти, охорони здоров'я, здійснення соціального страхування. Це більш рельєфно зазначена проблема постала під час анексії Криму нашим північно-східним сусідом та ескалації насильства у Донецькій та Луганській областях парамілітарними структурами, які в якості державних агентів від цього ж самого сусіда ведуть і понині підривному діяльність проти Української республіки та контролюють окремі райони зазначених областей.

Згідно з доктриною багаторівневого конституціоналізму, яка обґрунтована зокрема у працях Інгольфа Перніце, Жан-Жака Мутона, розподіл владних повноважень ґрунтується на ідеях верховенства права та забезпечення доступу до управлінських послуг, зокрема на засадах субсидіарності. Водночас, вимоги щодо мови і стилю викладу конституцій визначають, що правові принципи і правила мають бути викладені доступною і зрозумілою мовою.

Отже, недоречним є у конституційному тексті згадка принципу субсидіарності, його краще описати у вигляді певного алгоритму наділення повноваженнями ОМС, тобто визначити для законодавця правила формулювання повноважень місцевих органів влади та

спрямування на місцеві публічні потреби адекватні матеріальні та фінансові ресурси. Такий перерозподіл ресурсів, повноважень та відповідальності можливий за істотної дерегуляції та лібералізації багатьох сфер суспільного життя. Для звільнених місцевих чиновників і посадових осіб слід запроваджувати програми по їх перепідготовці та зайнятості, для чого має існувати певний перехідний період з метою попередження соціальної напруженості.

Відрадным фактом є те, що нарешті районні та обласні уряди можуть створювати регіональні уряди – виконавчі комітети відповідних рад, які є їм підзвітні і підконтрольні. Законопроект намагається впровадити принцип субсидіарності, який тлумачиться обмежувально як розподіл повноважень між громадівським, районним та регіональним рівнем місцевого самоврядування. Однак у європейській правовій традиції принцип субсидіарності означає ініціативність, здійснення владних повноважень максимально наближено до жителів і передбачає їхню передачу на вищий щабель влади у силу масштабів завдань чи недостатності ресурсів за схемою: місцеве самоврядування – (суб'єкт федерації) – національна держава – наднаціональне об'єднання.

Принцип субсидіарності стосується засад національного суверенітету, який визначається у статтях 1 та 157 Конституції. Тому положення частини четвертої статті 143 слід прописати більш функціонально стосовно розподілу повноважень та ресурсів між державою та місцевим самоврядуванням. Водночас хотілося б підкреслити, що на відміну від минулорічного конституційного законопроекту хоч у видозміненій формі, однак збережені положення, які виражають сутність змісту повноважень органів місцевого самоврядування – у цьому відношенні законопроект виграє.

У свою чергу, сам текст законопроекту містить колізії, оскільки в статті 133 вживає термін «громада», а в статті 140 – вже «територіальна громада»; навіть сама стаття 140 містить ці суперечності. З цього приводу, хочу зазначити, що наразі Конституційний суд ще не сформулював правила цілісного тлумачення Конституції, тому саме тут буде прекрасна нагода для відшліфування ним власної техніки юридичного тлумачення та судової аргументації.

У розділі «Прикінцеві і перехідні положення» передбачені особливості набуття чинності законопроекту. Законопроект по суті передбачає заміщення місцевих державних адміністрацій префектами та виконкомами районних і обласних рад принаймні до кінця лютого 2018 року. Як ми бачимо, муніципальні вибори, що відбулися восени 2015 року, можуть стати власне як проміжні чи то вони мають зіграти роль виборів своєрідного перехідного етапу.

У цій же площині слід розглядати пункт 18 Перехідних положень, в силу якого «[о]собливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

Юридична техніка викладу такого роду правил, які носять характер застереження, не притаманна перехідним положенням конституцій.

Слід нагадати, що перехідні положення визначають особливості набуття чинностей окремих приписів правових актів, порядок формування нових органів влади замість старих інститутів влади та припинення діяльності останніх, накладання обов'язків на органи влади стосовно реалізації нових гарантій прав людини тощо.

Натомість через «Перехідні положення» застереження пункту 18 цих положень імплементують пункт 11 та відповідну примітку Мінської угоди – 2 до конституційного тексту як невід'ємну частку власне як матеріальної частини Конституції України. Очевидно, що тут питання полягає у ступені суверенності ухвалення рішень Україною та юридичної сили міжнародних договорів. Слід наголосити також на тому, що стаття 132 Конституції передбачає засаду, згідно з якою територіальний устрій побудовано із урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Тому суті змісту конституційних принципів пункт 18 Перехідних положень не зачіпає.

Водночас слід наголосити, що згідно із статтею 9 Конституції Україна надає згоду на обов'язковість міжнародних договорів лише у разі, якщо вони їй не суперечать. Також міжнародні договори виконуються Україною у суворій відповідності до конституційних цінностей, принципів і норм.

На відміну від Закону про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, дія якого передбачена на трьохрічний термін (восени один рік із цього терміну вже збігає), пункт 11 Мінської угоди – 2 передбачає ухвалення постійно діючого законодавства щодо порядку здійснення місцевого самоврядування у цій частині України.

Яким має натомість виглядати законодавче рішення у світлі конституційних цінностей і принципів?

Зазначений вище закон слід наповнити конкретним змістом, який стосується поновлення конституційного порядку, запровадження спеціального адміністративного режиму по поновленню адміністративного порядку, оголосити амністією особам, які не вчиняли злочинів проти людяності і миру. Насамкінець внести зміни у главу XX Кримінального кодексу, привівши її положення у відповідність із міжнародними зобов'язаннями України по боротьбі із злочинами проти людяності і миру. У цьому відношенні також критично важливою є ратифікація Україною Римського статуту.

Загалом парламент володіє широким колом свободи розсуду щодо добросовісного виконання міжнародних зобов'язань у світлі конституційних цінностей і принципів. Вони мають тлумачитися у рамках герменевтичного кола складних обставин відстоювання суверенітету і територіальної цілісності України.

Формування конституційно-адміністративних параметрів нової моделі місцевого самоврядування полягає не настільки у зміні конституційних положень – Конституція містить доволі гнучкий механізм окрім цілком пострадянської за духом системи місцевих державних адміністрацій. Адже саме на рівні законодавства та адміністративної практики має здійснюватися процес формування самодостатніх громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій публічній владі.

Організація субрегіонального та регіонального рівня публічної влади відповідно до стандартів легітимності наближеності та доступності управлінських послуг можливе після становлення самодостатнього місцевого самоврядування на рівні громад. Так само мереживо-центрична система ухвалення владних рішень передбачає макси-

мальне наближення здійснення повноважень саме на рівні громад, на субрегіональному та регіональному рівні достатньо залишити окремі функції з утримання доріг регіонального значення, закладів освіти та охорони здоров'я. Питання фінансової, фіскальної політики, організації судівництва, забезпечення національної безпеки, боротьби з організованою злочинністю та наркотрафіком, вирівнювання розвитку між регіонами є національним рівнем за своєю природою, а тому у цій частині ОМС можуть виступати лише партнером держави.

1.5. Децентралізація публічної влади в умовах життєвих загроз національній державності

Перехідним демократіям притаманний відхід від юридичного позитивізму, який за умов перехідних періодів служить прикриттям для легалізації свавільних дій влади для надання лоску формальної законності, під чим насправді приховують банальні «структури повсякденності» порушення прав людини й основоположних свобод. Як виправдання такого стану позитивісти вказують на недосконалість юридичних конструкцій, понятійного апарату, зворотних відсилань тощо.

Тому виваженість і точність юридичних формулювань у конституційному тексті є важливими, зважаючи на усталену сакралізацію тексту у континентальній Європі, що пов'язано із християнською традицією інтерпретації тексту Священного Писання та екзегези тлумачення текстів (тлумачення поза соціальним контекстом). Це важливо для належного застосування положень Конституції як норм прямої дії. Роль виваженості конституційних формул ще більше зростає в умовах екстраординарних обставин, коли є життєві загрози нації та життєздатності державності.

Позитивісти надають важливого значенню формі права та його якості як команди суверена. Так, Густав Радбрух був шокований результатами додержання формальної законності німецькими юристами під час правління Гітлера, що стало одним із інструментів виправданням злочинів нацизму. Знаменитий «тест Радбруха» саме спрямо-

ваний на верифікацію позитивного права на предмет його справедливості. На противагу цьому Герберт Гарт робить з цього приводу доволі дивні засновки у відомому розмежуванні позитивістами питання моралі і права, як між належним і суцим у правовому регулюванні. Насправді, Гарт так і не надає відповіді на джерела права у дії, тобто від права, яке воно має бути, наводячи в якості свого основного аргументу те, що як можна ставити питання про належні правила, якщо соціальна природа людини та природа суспільства різко зміниться [Гарт, 2005:132134]. Така думка є проблемною, адже ні писане право, ні команда суверена не є гнучкою і не пристосовується до мінливих суспільних обставин. Правда, Гарт визначає право як сукупність «фундаментальних норм, прийнятих у суспільстві, що встановлюють основні законодавчі процедури», не розкриваючи їхньої природи. Тим більше, що він заперечує ідею обмеження влади, без якої нормативність права уявляється доволі проблематичною. Також доволі складно за такої системи координат говорити про попередження потенційних і реальних загроз життєздатності нації, про що свідчить вітчизняне законодавство про воєнний і надзвичайний стан.

Слід цілком погодитися із Лоном Фуллером, що у Герберта Гарта поняття «моралі» занадто широке і невизначене, воно в нього означає чи не всі норми, що лежать поза правом. Адже максима про «те, що має бути, належить бути» цілком справедлива стосовно етики чи релігії також рівною мірою, до прикладу, я б дозволив собі це назвати «тестом Густава Радбруха»¹. По суті про цей тест згадує також Лон Фуллер [Фуллер, 2005:126127]. Хоча я б відніс гартівське розуміння поняття «мораль» до фундаментальних принципів права,

¹ «Тест Радбруха» можна сформулювати наступним чином: 1) відповідність фундаментальним цінностям і принципам права; 2) процедурне забезпечення цілепокладання; 3) незалежність юридичного співтовариства (Радбрух наводить поширену у свій час формулу «*von oben herab*» (з нім. – «зверху донизу») як приклад сервільності нацистських юристів); 4) цілісне тлумачення норм права, виходячи із фундаментальних його цінностей і принципів. Тобто законодавство має досягти такого ступеня несправедливості за матеріальними і процедурними критеріями, що воно втрачає свою нормативність, ознаки права.

аніж до автентичних речей, що стосуються проблем моральності.

У свою чергу, Лон Фуллер наголошує, що положення конституції мають бути простими і зрозумілими не тільки за змістом конструкцій, а також у сенсі розуміння її цілей. При цьому матеріальні цілі мають досягатися процедурно, а обмеження уряду мають бути простими, нагальними, доречно необхідними [Фуллер, 2005:135]. Аналізуючи ретроспективне і «таємне» законодавство нацистів, Фуллер наголошує на їх практичній непридатності в якості критерію ухвалення правомірних рішень судів чи то для адміністративної практики. Навіть з аналізу справи, пов'язаної із доносом дружини на власного чоловіка, який у приватній обстановці критикував політику Гітлера і за це поніс конкретне кримінальне покарання², на яку спирався Гарт, видно неспроможність юридичного позитивізму. Адже це законодавство, до речі, спиралося на сумнозвісне застереження частини другої статті 48 Веймарської конституції, яке надавало надто широку свободу розсуду верховного правителя застосовувати всіх необхідні засоби задля захисту безпеки держави³.

Такі препозиції екстраординарних обставин з точки зору конституційних цінностей, основним мірилом яких є людська гідність [Мартиненко/Кампо, 2013; Савчин, 2009:142-148] та збалансоване правління

² Лон Фуллер наводить цитату із цього дикого законодавства з точки зору правової визначеності і поваги до гідності людини [Фуллер, 2005:144]. Назва самого закону доволі прикметна – Закон проти навмисних нападів на державу і партію та про захист партійної єдності. Нещодавно, в лютому 2015 року один депутат вітчизняного парламенту теж «відзначився» подібного роду «шедевром» законотворчості стосовно встановлення кримінальної відповідальності за підлив державності, однак після суспільної критики цей законопроект був знятий із реєстру законопроектів у Верховній Раді.

³ Частина друга статті 48 Веймарської конституції містила таке положення: «Якщо в межах Німецької імперії серйозно порушені громадська безпека і порядок або якщо загрожує серйозна небезпека такого порушення, то президент імперії може вживати заходів, необхідних для відновлення громадської безпеки і порядку, в разі потреби за допомогою збройної сили. З цією метою він може тимчасово припинити повністю або частково гарантії основних прав...».

ня [Савчин, 2009:202-205]. Тому в межах екстремумів⁴ розглянемо пограничні підходи до питання забезпечення верховенства конституції за екстраординарних умов – Карла Шмітта і Юргена Габермаса.

Карл Шмітт, хоч робить при цьому різного роду застереження, знаменитий сентенцією: «Сувереном є той, хто ухвалює рішення про надзвичайний стан» [Шмітт, 2000:15]. Насправді це є своєрідна інтелектуальна рефлексія на веймарський синдром⁵, що набула поширення в Німеччині після першої світової війни та результатів трансформації світового порядку. Такий самий синдром зазнає нині Російська Федерація, свідченням чого є як офіційні заяви вищих керівників (зокрема, цілком анекдотичної і зловісної водночас заяви про розпад Радянського Союзу як «геополітичної катастрофи ХХ-го сторіччя»), так навіть і стан доктрини.

Шмітт розігрує відому експоненту права, яка полягає у розумінні примусу як кардинального засобу забезпечення його загальнообов'яз-

⁴ Мається на увазі мінімальне чи максимальне значення застосування надзвичайних засобів захисту конституції.

⁵ Веймарський синдром німецької нації у період між двома світовими війнами ґрунтувався на припущенні «зради в тилу», оскільки Другий Райх змушений був капітулювати перед Антантою, окупувавши території сусідніх держав, що було абсурдом з точки зору військової стратегії. Перше Комп'єнське перемир'я від 11 листопада 1918 року було укладено на фоні революційних подій в Німеччині та зречення з трону імператора Вільгельма. Це поклало початок перемовинам, у результаті яких був укладений Версальський мирний договір від 28 червня 1919 року (до речі, дата ухвалення Конституції України, правда у 1996 році). Згідно з положеннями цього договору Німеччина позбавлялася своїх колоній, поверталася майже у кордони станом на 1870 рік з урахуванням так званого «польського коридору», а також мала виплатити просто неймовірні репарації у розмірі 226 млрд. райхсмарок, розмір яких було скорочено у 1923 році до 132 млрд. райхсмарок (442 млрд. дол. США по курсу на 2012 рік), які були сплачені повністю лише у 2010 році. Майже всі соціальні кола Німеччини, як і нація в цілому відчували себе приниженими такими умовами. Веймарський синдром позначає не лише приниження нації ззовні, також позначає внутрішню зраду з боку певних кіл, що стало джерелом антисемітизму у нацистській Німеччині та ревізіоністських інвектив нацистського режиму.

ковості. Хоча в реальному житті нормативність права ґрунтується більшою мірою на правилі визнання. Насправді є важливим формулювання та відтворення паттернів, які забезпечують задовільні умови реалізації соціальних цінностей та за рівних умов справедливий доступ до матеріальних і духовних благ. Так, екстремум у праві домінує в Карла Шмітта, адже він схиляється розглядати суверенітет у площині крайньої необхідності та усунення екстремальних умов. Роль конституції зводиться до легалізації застосування таких заходів шляхом наділення повноваженнями органів влади [Шмітт, 2000:1718]. Саме цілком у дусі такого екстремуму сформульована сумнозвісна формула частини другої статті 48 Веймарської конституції, за якою легалізувалася відверта сваволя виконавчої влади у застосуванні «заходів, необхідних для відновлення громадської безпеки і порядку, в разі потреби за допомогою збройної сили». Хоча далі Шмітт робить застереження, що зміст суверенітету полягає не настільки у застосуванні надзвичайних заходів, наскільки в ухваленні рішення відповідно до процедури, це не змінює суті справи – суверенітет все одно розглядається як «незалежна від закону вища влада», яка не виводиться і не пов'язана із цінностями [Шмітт, 2000:3047]. Загалом, держава у Шмітта є ефективною, якщо вона спроможна боротися із ворогом⁶.

Натомість концепція попередження та усунення потенційних та реальних загроз демократичній конституційній державності Юргена Габермаса є прикладом іншого, доволі витонченого, філігранного, екстремуму. Після встановлення Нюрнберзьким трибуналом фактів скоєння нацистами злочинів проти людяності і миру, на Європей-

⁶ Цю тезу Карла Шмітта доволі інтенсивно було взято на озброєння російськими політологами Александром Дугінім, Александром Прохановим – основних ідеологів колись маргінальної ідеології євразійства та юристом, Головою Конституційного Суду Валерієм Зорькіним, що зробив дещо неадекватні висновки стосовно активізму Конституційного Суду Російської Федерації під час подій штурму Білого дому та ухвалення Конституції 1993 року у сумнівний з точки зору демократичної легітимності спосіб, насамперед для критики світового порядку та фундаментальних засад сучасного конституціоналізму – права народу на опір тиранії, обмеження влади та гарантій прав людини.

ському континенті були сформовані Європейські співтовариства як засіб економічної інтеграції та попередження потенційних конфліктів на континенті. Поступово ця система набула також політичного забарвлення, що виявилось у формуванні наднаціонального Європейського Союзу [Яков'юк, 2014], який має чітко визначену мереживну структуру на засадах багаторівневого конституціоналізму [Перніце, 2010]. Так само нововиникла НАТО інтегрувала зусилля західноєвропейських країн та США разом із Канадою у безпековій сфері. Тут ми бачимо синтетичний і технологічний рівень запобігання та усунення загроз в екстраординарних умовах.

Юрген Габермас аналізуючи багаторівневу природу ЄС та виклики, які перед ним стоять, насамперед висуває тезу про те, що політична фрагментація, яка зберігається в світі та в Європі, знаходиться в протиріччі зі систематичним зрощенням мультикультурної світової (глобальної) спільноти і блокує прогрес на шляху до можливості конституційно-правового цивілізування (доместикації) владних відносин в державі і суспільстві [Габермас, 2013:7]. Питання потенційних загроз екстраординарних обставин на наднаціональному рівні полягає в ефективності наднаціональних інститутів та їхньої економічної спроможності, доказом чого є інституціональні вади ЄС під час економічної рецесії 2008-2010 років. Також Габермас на прикладі співвідношення народного і державного суверенітету підкреслює, що у своєму зовнішньому аспекті суверенітет держави проявляється у наявності держави *ius ad bellum* (права на ведення війни)⁷, тобто свободі дій, яка лише обмежена потугою інших акторів міжнародної політики [Габермас, 2013:1415]. Водночас таке суверенне право держави ґрунтується на її демократичній легітимності як асоціації вільних громадян, розподілі повноважень та системи демократичної комунікації, що дає синергетичний ефект у сенсі *res publicae* (спільної справи). Розподіл компетенцій у багаторівневій системі влади зумовлює постановку питання про реальну спроможність інститутів ЄС робити адекватні рішення в умовах економічних, інформаційних і без-

⁷ На прикладі кволої реакції України на планомірну операцію Кремля по анексії Автономної Республіки Крим та міста Севастополя чітко видно, що в період правління передостаннього президента йшли процеси згортання суверенітету Української держави.

пекових екстраординарних обставин. Габермас вбачає подолання його у формуванні дійового «виконавчого федералізму», який проте роздирає протиріччя між німецьким лібералізмом та французьким етатизмом [Габермас, 2013:41]. Натомість на практиці склалося так, що безпекова політика ЄС спирається на спроможність і військову потугу НАТО.

На основі компаративного аналізу підходів Карла Шмітта та Юргена Габермаса ми бачимо невирішеність цих питань з точки зору демократичної легітимності та подолання дилеми ідеального і реального в праві. З точки зору Роберта Алексі це питання лежить у площині належної обґрунтованості та демократичної легітимності запроваджуваних обмежувальних заходів і має відповідати вимогам правової визначеності та не порушувати сутності змісту основоположних прав [Алексі, 2010:177180].

Основними інструментами забезпечення конституційного порядку при екстраординарних обставинах є правові режими воєнного і надзвичайного стан. Їхнє запровадження має наслідком обмеження прерогатив та повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС). Такі обмеження слід розглядати у контексті принципу пропорційності і сутності змісту права територіальних спільнот на вирішення публічних справ місцевого значення. Принцип пропорційності передбачає, що слід обмежити свободу розсуду виконавчої влади у визначенні допустимих меж обмеження прав і свобод людини. Серед конституціоналістів вже стало загально визнаним, що таким критерієм виступає насамперед трискладовий тест (пропорційність) обмеження прав людини: 1) на основі закону; 2) нагальна потреба у демократичному суспільстві; 3) забезпечення національної безпеки, громадського порядку, захисту прав і свобод інших людей, авторитету і безсторонності правосуддя⁸. Важливим є додержання вимоги не-

⁸ Федеральний Конституційний Суд Німеччини у своєму рішенні від 15 лютого 2006 р. (ECLI:DE:BVerfG:rs20060215.bvrl035705) визнав несумісним із конституційними гарантіями поваги до гідності людини та правом на життя положення Закону про авіаційну безпеку щодо можливості застосування збройних сил у разі захоплення терористами літака з метою попередження вчинення терористичного акту, оскільки у такому разі «це впливає на людей, що знаходяться на борту повітряних суден, які не є учасниками злочину».

припустимості порушення сутності змісту основоположного права ні за яких умов чи обставин.

Думаю, що багато питань, що стосуються запровадження хоча б надзвичайного стану за обставин зовнішньої агресії пов'язані саме із проблемами з'ясування у відповідному указі Президент допустимих меж обмеження прав людини. Порівняно нещодавно був ухвалений у новій редакції Закон про правовий режим воєнного стану, який все одно не вирішує зазначені проблеми по суті, оскільки організаційні та процедурні правила там виписані занадто абстрактно

Зокрема, реальна спроможність держави захищати територіальну цілісність країни зумовлена також станом єдності публічної адміністрації. Саме відсутність цілісності та чітких цілей діяльності органів публічної влади України при анексії Криму та захоплення і запровадження окупаційного режиму на окремих територіях Донецької і Луганської областей парамілітарними структурами та окремими військовими підрозділами Російської Федерації і зумовило доволі тривалу відсутність офіційної заяви влади у порядку статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інформування через Генерального секретаря ООН іноземним державам про те, що за обставин суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, Україна змушена вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією. Адже це питання пов'язано із відповідальністю посадових осіб, які мають сформулювати таку офіційну заяву про межі допустимого відхилення України від міжнародних зобов'язань.

Законодавство потребує корегування стосовно визначення різних граничних суспільних обставин, які є перехідними між надзвичайним чи військовим станом, що насамперед пов'язано із явищем проксі-війни. З цією метою має бути невідкладно ратифіковано Римський статут, для чого достатньо внести відповідні застереження у статтю 124 Конституції стосовно визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду на підставі міжнародного договору України.

Зокрема, до спеціальних правових режимів, спрямованих на захист конституції, я би відніс: 1) воєнний стан; 2) надзвичайний стан та 3) гібридні режими (підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, режим управління військово-цивільною адміністрацією).

Гібридні режими забезпечення верховенства конституції стали актуальними в Україні в умовах військової агресії з боку Російської Федерації, яка наразі анексувала Крим та через власних державних агентів окупувала окремі райони Донецької і Луганської областей. Це дає підстави для конкретизації у законодавстві стосовно проведення поліцейських заходів щодо поновлення конституційного порядку на відповідних територіях, що у свою чергу звужує простір для централізації влади. Відповідно до принципу пропорційності такі заходи можуть бути спрямовані на забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення прав і свобод людини та економічного добробуту. Все це зумовлює забезпечення конкретизації регулювання особливостей проведення поліцейських операцій при підвищеному рівні злочинності та небезпеки вчинення терористичних актів, розподілу ресурсів для поновлення економічної та соціальної інфраструктури, перебудови ОМС на рейки мілітарної організації та мобілізації ресурсів, що проявляється у посиленні централізації влади. Водночас, згідно із мереживо-центричною організацією влади відповідному рівню місцевої влади або військово-цивільної адміністрації в умовах проксі-війни має бути гарантовано певний рівень автономності в ухваленні рішень, які потребують свого оперативного вирішення у світлі життєвих загроз національної державності.

Загалом бажано в Конституцію внести зміни, які би посилили парламентський контроль і конкретизували допустимі межі обмежень прав людини державою у разі настання певних суспільних загроз, які посягають на життєздатність нації.

З цією метою у Верховній Раді має діяти постійна комісія з питань прав людини і основоположних свобод та діяльності органів дізнання і досудового слідства. Щопівроку уряд повинен звітувати перед парламентом щодо додержання конституційних гарантій прав людини і основоположних свобод, які визначаються статтями 29–32 Конституції України. Матеріали цього звіту невідкладно підлягають опублікуванню в офіційних виданнях України.

У цьому плані слід сформулювати процедуру обмеження певних соціальних зобов'язань у разі настання надзвичайних еконо-

мічних обставин. Ці питання, як правило, пов'язані із секвестром державного бюджету. Тому уряд спочатку має ініціювати обговорення щодо суспільної необхідності їх запровадження і лише за результатами суспільного обговорення та парламентських дебатів запроваджувати на основі закону певні заходи щодо обмеження розміру соціальних виплат та зобов'язань держави. Це має здійснюватись на визначений строк та контролюватися парламентом.

У разі настання екстраординарних економічних обставин мають бути запроваджені певні законодавчі та адміністративні заходи. Зокрема, держава за таких обставин покликана забезпечувати збалансованість бюджету на засадах пропорційності за допомогою таких інструментів.

Алгоритм має бути наступним. Кабінет Міністрів ініціює слухання у Верховній Раді про необхідні заходи для подолання негативних наслідків таких економічних обставин. Верховна Рада має провести консультації із радами обласного рівня, згідно з якими обласні ради у 4-5-місячний термін мають висловити свої зауваження щодо пропонуванних заходів стосовно секвестру бюджетних асигнувань, які стосуються ефективності виконань питань місцевого значення. Запропоновані заходи не можуть посягати на сутність змісту предмета відання місцевого самоврядування та прав і свобод людини, гарантованих Конституцією. Такі заходи запроваджуються на основі закону тимчасово до закінчення обставин, які стали їх підставою. Кабінет Міністрів щоквартально має звітувати перед парламентом про стан реалізації запроваджуваних заходів та додержання конституційних гарантій прав і свобод людини. Матеріали звіту підлягають невідкладному оприлюдненню в офіційних виданнях України.

Конституційний законопроект щодо децентралізації влади передбачає прерогативи Президента щодо дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів та/або місцевих рад з одночасним зверненням до Конституційного Суду у разі ухвалення цими органами влади рішень, які, на думку глави держави, посягають на суверенітет і територіальну цілісність України, а також порушують права і свободи людини. Таке формулювання доволі є дивним і воно не відоме європейській конституційній традиції. На-

впаки, такі питання вирішуються шляхом розгляду Конституційним Судом звернень щодо порушення прав місцевого самоврядування за зверненням приватних осіб та уповноважених органів влади (Німеччина, Словаччина, Польща тощо). При цьому є прийнятою практика, що у разі якщо такі рішення державних органів чи ОМС порушують конституційні права і свободи, то конституційний суд невідкладно ухвалює рішення про зупинення дії відповідного акту державного органу чи ОМС до вирішення справи по суті.

У конституційному законопроекті натомість пропонується наступний порядок регулювання публічно-правової відповідальності ОМС. Наприклад 180-денний строк для проведення дострокових виборів до місцевих рад є надмірним, оскільки достатнім є 60-, навіть 45-денний, термін. При цьому сумнівним є повноваження парламенту про призначення дострокових виборів, оскільки існує загроза блокуванню їх призначення з політичних мотивів. Цілком достатньо, щоб про проведення дострокових виборів оголошував суд у разі ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови.

Так само, рішення про дострокове припинення повноважень місцевих органів влади може ухвалювати адміністративний суд за позовом префекта або Кабінету міністрів у разі вчинення ОМС актів, які посягають на суверенітет і територіальну цілісність України, національну безпеку або систематично порушуються права і свободи людини. Прерогативи Президента стосовно ініціювання такого роду позовів є надмірними і непропорційними, хоча формально вони спираються на конституційні цінності.

У свою чергу, цілком напрошується ідея визнання право жителів громад, районів та регіонів чи їх об'єднань звертатися до Конституційного суду щодо порушення прав місцевого самоврядування з боку державних органів. У цьому аспекті законопроект тісно пов'язаний із конституційним реформуванням правосуддя. За таких обставин Конституційний суд також мав би зупиняти дію актів, якщо їхня дія завдає істотної шкоди реалізації конституційних прав і свобод.

Розділ 2.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ КОНКРЕТИЗАЦІЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

2.1. Принцип субсидіарності та організація публічної влади

Принцип субсидіарності розроблений римськими юристами у приватному праві; у праві публічному – він є продуктом розвитку християнської етики. Як універсальний принцип права він обґрунтований у німецькій правовій доктрині, яку пізніше запозичили як доктрина, так і установчі договори ЄС, так і юриспруденція Суду ЄС та ЄСПЛ.

Принцип субсидіарності традиційно відомий цивільному праву України. Згідно зі статтею 619 ЦК України договором або законом може бути передбачена поряд із відповідальністю боржника субсидіарна (додаткова) відповідальність іншої особи.

У християнській етиці субсидіарність обґрунтовується на засадах гідності та свободи індивіда, вона є тісно пов'язана із принципами солідарності та загального блага. Субсидіарність передбачає активне втручання держави чи раціонально побудованих соціальних інститутів з метою допомоги окремим особам чи в окремих сферах життя [Геффнер].

Згідно з постулатами багаторівневого конституціоналізму та плюралістичного розуміння правопорядку традиційні уявлення про організацію публічної влади як системи ієрархічних зв'язків виглядає вже не так безсумнівно. Зокрема, у соціології та конституціоналізмі є низ-

ка досліджень, які цілком переконливо доводять (Кяер, 2011:286), що бюрократичні, централізовані конструкції національної державності за результатами Вестфальського миру були накладені на структури феодального суспільства, яке було багаторівневим із притаманними кожному із цих шарів горизонтальними зв'язками. Цілком очевидно доводить відтворення цієї мережі горизонтальних зв'язків всередині певного рівня соціальної страти чи організації влади та вертикальних зв'язків між цими рівнями Алексіс де Токвіль, не зважаючи навіть на таке потрясіння як Велика французька революція. Адже раціоналізована бюрократія французької державності є продуктом не лише модерну, зокрема Генріха IV чи Людовіка XIV, а також епохи правління Людовіка Святого, Філіппа Красивого чи Франсуа II [де Токвіль, 2000]. Така багаторівневність є продуктом відтворюваних практик правління, які удосконалюються та модернізуються з урахуванням розвитку кіберправа, електронного урядування та збільшення ступеня відкритості ухвалення рішень. Згаданий тренд визначається як елемент правового стилю германського права, в якому також в епоху Середньовіччя виробилися традиції дорадчості, згідно з якими імператори та курфюрсти Священної римської імперії германської нації були зв'язані рекомендаціями своїх радників та рішеннями станово-представницьких інституцій. Так само в англосаксонській традиції інститут парламенту розвинувся із визнання привілеїв крупних феодалів – баронів та містян в обмін на визнання прерогатив монарха збирати податки із наступною його трансформацією в законодавчий орган.

Функціональні структури такого порядку породжують явища за влучним виразом Гюнтера Тойбнера «глобального права без держави (без-державного права)» [Тойбнер, 1997] або «космополітичної демократії» (Аркібуджі/Гелд). Іншим сучасним трендом є формування *lex mercatoria* та *lex digitalis*, які закладають без-державні та інформаційно-електронні засади мереживного типу правопорядку, в якому правила і процедури формуються без прямого та імперативного впливу держави. При цьому такі тенденції мають місце не лише на наднаціональному чи національному рівнях, а також на субнаціональному рівні; тим більше, вони можуть набувати інтер-субнаціонального рівня. Саме інтер-субнаціональний рівень формулювання правил і

процедур використовується інтенсивно при веденні проксі-воєн, прикладом чого є події у Автономній Республіці Крим і триваюче протистояння в окремих районах Донецької і Луганської областей.

Після розпаду Радянського Союзу, окрім позбавлення компартії статусу «керівної і спрямовуючої сили», система ухвалення владних рішень в Україні істотно не змінилася – вона залишилася суворо централізованою з цілком феодальною системою розподілу ресурсів. Така надмірна централізація чітко спостерігається при наданні публічних послуг державою у сфері освіти, охорони здоров'я, здійснення соціального страхування. Це більш рельєфно зазначена проблема постала під час анексії Криму нашим північно-східним сусідом та ескалації насильства у Донецькій та Луганській областях парамілітарними структурами, які в якості державних агентів від цього ж самого сусіда ведуть і понині підривну діяльність проти Української республіки та контролюють окремі райони зазначених областей.

У цих умовах зростає роль не-державних форм творення права, адже правила і процедури відтворюються та трансформуються у ході спонтанної взаємодії учасників правовідносин. Прибічники не-державного регулювання виходять, вочевидь, насамперед із тої ідеї, що договірна чи консенсуальна компонента у праві явно домінує на тлі охоронної функції. Адже, актуалізація державного регулювання пов'язується із примусом, хоча також не може зводитися до примусу у силу демократичної легітимації конституційної державності, яка має відповідати критеріям відкритості, наближеності, компетентності та передбачуваності. Цілком справедливе судження про те, що однаковою мірою нормативні очікування стабільності законів і формування політичної волі розглядаються як виникнення і в такий спосіб забезпечує легітимність та суто соціальний порядок [Кяер, 2011:297]. За таким підходом ідея не-державного права полягає в тому, що творення права пов'язано не лише із активністю держави та її примусом, а також явищем юридичного плюралізму, в силу якого «відштовхуються від того, що люди належать або відчувають пов'язаність із тією чи іншою соціальною групою, і, відповідно, усвідомлюють себе особами, що зобов'язані діяти згідно із нормами, встановленими в цій групі» [Уварова, 2015:20].

Така система відносить дає змогу поглибити процеси саморегулювання у суспільстві, яке виконує такі завдання: 1) воно наближує нас до тієї ідеальної моделі демократичної організації суспільства, коли більшість враховує інтереси меншості; 2) саморегулювання дозволяє залучити інституції громадянського суспільства не тільки до контролю за публічною владою, але й до формування публічної політики, до публічного дискурсу; 3) за допомогою саморегулювання може вирішуватись проблема співіснування різних культур в суспільстві [Уварова, 2015:22-23]. Ми змушені звернутися до ідеї саморегулювання у праві, оскільки воно має чи не вирішальне значення для розуміння принципу субсидіарності.

У цьому ж ключі є прикметними мережеві теорії урядування, які також цілком можна використати при дослідженні питань організації публічної влади. Згідно із концептом «переговорної раціональності», діяльність публічної влади не лише зводиться до відносин ієрархії-субординації, адже державна політика формується і змінюється у ході переговорів між взаємозалежними акторами, які мають власну ресурсну базу, схильні випробувати на міцність і конфліктувати з традиційною, процедурною раціональністю [Береза, 2012:90]. Такий каскад відносин заснований на довірі, економічному стимулюванні, взаємних зобов'язань акторів, що поступово витісняє державний примус як інструмент владних рішень. Тому мережа урядування є особливою формою організації публічної влади, основними рисами якої є [Родес, 1997:53]:

- відносно стабільна горизонтальна взаємозалежність між автономними акторами;
- актори взаємодіють між собою шляхом переговорів, що включають домовленості, наради та інтенсивну боротьбу за владу;
- ці переговори відбуваються у відносно інституціоналізованих рамках визначених правил, норм, знань та соціальних уявлень;
- саморегулювання у рамках, визначених зовнішніми агентствами;
- сприяння формуванню спільної мети у вигляді поглядів, ідей, планів та регулюючих актів.

Згідно з доктриною багаторівневого конституціоналізму, яка обґрунтована зокрема у працях Інгольфа Перніце, Жан-Жака Мутонна, розподіл владних повноважень ґрунтується на ідеях верховенства права та забезпечення доступу до управлінських послуг, зокрема на засадах субсидіарності. Водночас, вимоги щодо мови і стилю викладу конституцій визначають, що правові принципи і правила мають бути викладені доступною і зрозумілою мовою.

Виходячи із таких методологічних засад видно, що принцип субсидіарності містить у собі правила алгоритму розподілу та формулювання предмета відання та повноважень органів публічної влади різного рівня.

Принцип субсидіарності є новелою для вітчизняного права, законодавства та юриспруденції (сталого судової практики). Тому важливим є аналіз європейського досвіду впровадження цього принципу на практиці.

До речі, принцип субсидіарності, який є конструктивною основою Європейського Союзу [Мартініко, 2010], не завжди знаходить своє безумовне схвалення у європейській правовій доктрині. Так, Роберт Шютце пише: «Європейці через запровадження нового світу – наднаціональності – також велично проголошують ЄС як утворення *sui generis*... Але *sui generis* не є теорією. Це є антитеорією, це є відмовою від пошуку спільності; навпаки, теорія має шукати, що існує в основі» [Шютце, 2009:3]. Однак, навіть якщо наявне точне гарантування ступеня законодавчої сфери держав-членів і сумісні компетенції ЄС згідно з принципом субсидіарності є не цілком визначеними. Це пов'язується із тим, що федералізм ЄС є кооперативним за своєю природою на відміну від доктрини *laissez-faire*, притаманної американському федеральному устрою [Шютце, 2009:286].

Застереження про правову систему ЄС як *sui generis* (особливого роду), дійсно не може претендувати на теорію, оскільки у рамках пануючої парадигми наднаціональна державність ЄС є певною аномалією. Згідно із принципом верифікації Карла Поппера нам залишається лише накопичувати певний критичний масив емпіричного матеріалу задля заснування якісно нових висновків стосовно конституційного устрою ЄС, однією із підвалин якого є принцип субсиді-

арності. Зокрема, композитна теорія конституційного устрою ЄС є скоріше всього гіпотезою, оскільки інституційний дизайн Союзу є недовершеним, особливо на рівні фіскальних, бюджетних та безпекових інституцій.

Наразі принцип субсидіарності є методологічним інструментарієм щодо визначення критеріїв розмежування компетенцій між регіональним, національним та наднаціональним рівнем влади всередині ЄС. Стаття 5 Договору про ЄС із посиланням на Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності формулює його як загальний принцип:

«5. Згідно з принципом субсидіарності Союз в сферах, які не відносяться до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, в якій цілі передбачуваної дії не можуть достатнім чином бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному чи місцевому рівні, але, зважаючи на масштаби або наслідки передбачуваної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу».

Застосування принципу субсидіарності тлумачиться у нерозривному зв'язку із принципом пропорційності, оскільки сформулювати предмет відання і конкретні повноваження можна лише в світлі правомірних очікувань та цілей і завдань ЄС. Цілі і завдання Союзу є верифікацією сумісності обсягу повноважень і порядку їх реалізації стосовно відповідності інших цінностей ЄС (повага до гідності та прав людини, демократія, верховенство права).

Протокол натомість орієнтує на просте і доречне формулювання повноважень та ефективне виконання функцій і завдань відповідними рівнями влади; таке регулювання не має бути надмірним і правові акти мають ухвалюватися лише у разі наявної і реальної потреби (пп. 6, 7). Друге речення п. 7 Протоколу згадує про повагу до «усталених національних правил». Так само цей принцип має діяти стосовно визнання і поваги правил, які продукуються на місцевому та регіональному рівні влади, якщо вони не вторгаються у сферу компетенції національного рівня та відповідають загальним конституційним принципам і цінностям. Принаймні національний рівень

влади також має запроваджувати механізм консультацій із місцевим і регіональним рівнем влади, якщо правове регулювання стосуватиметься їх компетенції і це необхідно для узгодження субнаціонального і національного рівня здійснення політики.

На основі аналізу практики застосування Судом ЄС Мартініко наводить наступні складові розуміння принципу пропорційності як тесту правомірності дій органів ЄС, які принаймні задовільно діють і відповідають практичним запитам діяльності Союзу: 1) принцип субсидіарності застосовується у поєднанні із принципом пропорційності; 2) принцип субсидіарності використовується в якості інструменту контролю *extrema ratio* у разі виявлення помилок чи зловживання владою; 3) контроль субсидіарності стосується чутливих сфер розсуду законодавця і розкриття «політичної» природи цього тесту; 4) принцип субсидіарності розглядається більше, ніж правило [Мартініко, 2010:10]. При цьому наголошується на тому, що зміст принципу пропорційності має переважно процедурний зміст. Надалі вироблені критерії значним чином вплинули на розвиток конституціоналізму у багатьох країнах-членів ЄС у сторону обмеження дискреції (свободи розсуду) законодавця. Згідно з цим механізмом, який ще йменують «механізмом раннього попередження» Європейська Комісія передає законопроекти до національних парламентів стосовно того, чи вони не порушують принцип субсидіарності. Проекти законодавчих актів повинні враховувати потребу зведення до мінімуму фінансового або адміністративного тягаря, що лягає на Союз, національні уряди, регіональні та місцеві органи влади, економічних операторів та громадян співвідносно до цілі, якої необхідно досягти. Протягом восьми тижнів національні парламенти можуть однією третиною голосів (четверть голосів стосовно питань свободи, безпеки і правосуддя) від свого загального складу внести відповідні пропозиції на розгляд Єврокомісії стосовно відповідності її законопроекту принципу субсидіарності. До речі, кожен національний парламент або кожна його палата проводять, якщо це необхідно, консультації з регіональними парламентами, що мають законодавчі повноваження. Детально цей механізм визначено у ст. 6, 7 Протоколу до Лісабонського договору.

Ми бачимо, що за своїм характером принцип пропорційності визначає розподіл владних повноважень по вертикалі. Ключовим критерієм тут виступає масштаб завдань і функцій, на основі чого формулюються конкретні предмет відання і повноваження певного рівня влади. За будь-яких обставин субсидіарність реалізується належним чином при наявності певної свободи розсуду органів влади відповідного рівня. Якщо виходити із концепції ініціативності при реалізації принципу субсидіарності, то такий предмет відання органів влади має виходити із жителів відповідної спільноти. Водночас можливість влади певного рівня вирішувати ті чи інші питання суспільного значення залежать від забезпеченості певними матеріальними, фінансовими ресурсами і навіть відповідними кадрами управлінців. За таких вимог принцип національного суверенітету набуває конкретних обрисів, а не залишається абстракцією стосовно певних якостей носія влади.

У праві ЄС прийнято вважати, що субсидіарність означає: у всіх тих випадках, коли досягнення цілей, що стоять перед Співтовариством, неможливе тільки зусиллями окремих держав-членів, у всіх тих випадках, коли необхідні об'єднані дії всіх членів Співтовариства, – вирішення проблем і здійснення цих дій стає справою самого Співтовариства [Ентін, с.115]. Співтовариство зобов'язане утриматися від яких-небудь дій, які можуть пошкодити реалізації повноважень суверенних держав-членів Співтовариства. Згідно із Протоколом про пропорційність і субсидіарність:

«Субсидіарність є динамічною концепцією, яка підлягає виконанню в світлі цілей, установлених Договором. Вона дозволяє розширити сферу діяльності Співтовариства в рамках його юрисдикції в тих випадках, коли обставини цього вимагають, і, навпаки, обмежити цю діяльність, і навіть її припинити в тих випадках, коли вона більше не виправдана».

Таким чином, автори Протоколу виступають за збалансоване застосування принципу субсидіарності. Значення принципу субсидіарності у конституційному праві має два аспекти: 1) він ґрунтується на гідності та свободі індивіда та виражає його свободу волі та ініціа-

тивність вступу у конституційні відносини; 2) обґрунтовує правовий механізм розподілу владних повноважень від нижніх до верхніх рівнів (поверхів) публічної влади, що передбачає *expressis verbis* самодостатність відповідного рівня влади, здатного самостійно і відповідально виконувати відповідний масштаб завдань і владних функцій.

У Конституції України принцип субсидіарності не закріплений; якщо системно її тлумачити, то окремі елементи принципу субсидіарності проявляються фрагментарно: у конституційній гарантії місцевого самоврядування (стаття 7), зв'язаності держави правом та її поваги до гідності людини (стаття 3), свободи розвитку особистості (стаття 23), гарантій права на захист та правову допомогу (статті 55 і 59).

В юриспруденції КСУ субсидіарність опосередковано сформульовано у визначенні критеріїв допустимості конституційних подань і конституційних звернень, в яких порушується необхідність офіційного тлумачення Конституції і законів України. Це пов'язано із власне субсидіарною природою конституційної юрисдикції стосовно до судів загальної юрисдикції, оскільки КСУ, хоча і є органом правосуддя, однак не входить у судову систему України, він є спеціалізованим органом конституційної компетенції [Чіркін/Юдін, 1996:167], завданням якого є здійснення конституційного контролю. Згідно з конституційною юриспруденцією у країнах, де є конституційна скарга, необхідною умовою для звернення до конституційного суду є необхідність використання всіх доступних засобів правового захисту заявником, яке полягає у використанні в повному обсязі усіх можливостей для захисту своїх прав у судах загальної юрисдикції, зокрема у касаційному суді.

Принцип пропорційності пропонується у конституційному законопроекті щодо децентралізації влади, редакція якого у статті 143 Конституції явно звужено інтерпретує його зміст у такій редакції:

«Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності».

У цій редакції виклад принципу пропорційності зводиться до розмежування повноважень суто між ОМС, хоча за своєю приро-

дою цей принцип відображає тенденції багаторівневого конституціоналізму, в якому місцеве самоврядування вирізняє власне лише локальний рівень властей і тут субсидіарність має переважно технократичні параметри, аніж змістовні. Водночас, слід відзначити, що на відміну від конституційного законопроекту щодо децентралізації влади у редакції 2014 року, в якому у статті 143 просто було вилучено перелік предмета відання ОМС взагалі із загальним посиланням на закон, що є недоречним з точки зору правової визначеності та з огляду на той же принцип субсидіарності.

Також у статті 142 конституційного законопроекту у редакції 2015 року містяться інші елементи, які притаманні власне принципу пропорційності. Зокрема, на державу покладається обов'язок забезпечувати сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень ОМС, зміна компетенції ОМС має здійснюватися одночасно із відповідною зміною розподілу ресурсів, обов'язок держави компенсувати витрати ОМС, спричинені рішенням державними органами.

Отже, недостатнім є у конституційному тексті згадка принципу субсидіарності як виключно розподіл повноважень по вертикалі суто між ОМС, як це, зокрема, пропонується у проекті Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, на який вже є позитивний висновок Конституційного Суду і Верховна Рада попередньо схвалила відповідно до вимог Розділу XIII Конституції. Його краще описати у вигляді певного алгоритму наділення повноваженнями ОМС, тобто визначити для законодавця правила формулювання повноважень місцевих органів влади та спрямування на місцеві публічні потреби адекватні матеріальні та фінансові ресурси. Такий перерозподіл ресурсів, повноважень та відповідальності можливий за істотної дерегуляції та лібералізації багатьох сфер суспільного життя. Для звільнених місцевих чиновників і посадових осіб слід запроваджувати програми по їх перепідготовці та зайнятості, для чого має існувати певний перехідний період з метою попередження соціальної напруженості.

Відрадным фактом є те, що нарешті районні та обласні уряди можуть створювати регіональні уряди – виконавчі комітети відповідних рад, які є їм підзвітні і підконтрольні. Законопроект намагається впро-

вадити принцип субсидіарності, який тлумачиться обмежувально як розподіл повноважень між громадівським, районним та регіональним рівнем місцевого самоврядування. Однак у європейській правовій традиції принцип субсидіарності означає ініціативність, здійснення владних повноважень максимально наближено до жителів і передбачає їхню передачу на вищий щабель влади у силу масштабів завдань чи недостатності ресурсів за схемою: місцеве самоврядування – (суб'єкт федерації) – національна держава – наднаціональне об'єднання.

Принцип субсидіарності стосується засад національного суверенітету, який визначається у статтях 1 та 157 Конституції. Тому положення частини четвертої статті 143 слід прописати більш функціонально стосовно розподілу повноважень та ресурсів між державою та місцевим самоврядуванням. Водночас хотілося б підкреслити, що на відміну від минулорічного конституційного законопроекту хоч у видозміненій формі, однак збережені положення, які виражають сутність змісту повноважень органів місцевого самоврядування – у цьому відношенні законопроект виграє.

В якості підсумку, з урахуванням конституційно-правових реалій України, окреслимо, що принцип субсидіарності зводиться до наступних матеріальних та процедурних вимог розподілу владних повноважень по вертикалі.

1. У контексті національного суверенітету субсидіарність виражає правові форми наділення владними повноваженнями носіїв публічної влади, починаючи від офіційних владних інститутів локального рівня, закінчуючи національними та наднаціональними органами. Джерелом такої влади є політична активність та ініціативність жителів громад на локальному та громадян на національному рівні.

2. Ця політична активність та ініціативність в рамках демократичного дискурсу зумовлює вироблення порядку денного щодо вирішення питань публічного значення у залежності від рівня публічної влади. Розподіл повноважень і тягара відповідальності між рівнями публічної влади залежить від масштабу та природи завдань, а також ресурсів для досягнення відповідних цілей публічного урядування.

3. Критерієм визначення завдань і функцій є додержання процедур демократичних консультацій щодо визначення конкретної

сфери предмета відання і повноважень відповідного рівня публічної влади, що зумовлено усталеними соціальними структурами, правилами і процедурами. Для досягнення таких цілей має бути достатньо матеріальних і фінансових ресурсів, гарантована безпека і свобода розвитку особистості.

4. У світлі розуміння адміністративного права як форми конкретизації конституційних цінностей і принципів та правового регулювання, принцип субсидіарності насамперед зумовлює належну деталізацію питань організації та порядку діяльності відповідних інститутів публічної влади. За цим критерієм Закон про місцеве самоврядування потребує кардинального перегляду, оскільки переважна більшість його положень зводиться до переліку повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад. Такі положення згаданого закону не мають якогось важливого регулятивного впливу з точки зору вимог правової визначеності, прозорості та підзвітності інститутів влади. Бажано, щоб закони не настільки деталізували повноваження, наскільки достатньо і доречно визначали організацію і процедуру діяльності ОМС і державних органів.

5. Вимоги підзвітності і прозорості діяльності органів публічної влади передбачають певний механізм консультацій між ОМС та державними органами стосовно визначення сфери повноважень відповідного рівня влади та належного забезпечення їх ресурсами. Якщо на місцевий рівень влади покладається більший тягар повноважень і відповідальності, це має супроводжуватися відповідною передачею ресурсів. За таких умов є неспроможною пропорційна виборча система на місцевих виборах, оскільки вона істотно викривлює представництво, як на рівні громад, так і на рівні регіонів. У свою чергу це має наслідком істотні деформації при перерозподілі ресурсів, оскільки громади чи регіони не є належним чином представлені, що знижує ступінь дорадчості у ході ухвалення рішень стосовно перерозподілу ресурсів.

6. У разі скорочення видатків на певні завдання та здійснення владних повноважень законодавство має передбачати певний механізм консультацій щодо секвестру асигнувань із державного бюджету за ініціативою уряду. Такий механізм має полягати у консуль-

таціях між парламентом та місцевими радами протягом розумного періоду часу (3-4 тижні) для визначення, можливого відповідно до засад пропорційності скорочення видатків та певні функції і завдання відповідного рівня публічної влади. При цьому секвестр публічних фінансів не може посягати на сутність повноважень ОМС щодо здійснення відповідних функцій і завдань.

У світлі правового плюралізму та аналізу публічної адміністрації як мережевою організації влади можна прийняти за основу думку [Берега, 2012:70 і наст.] про те, що на порядку денному нині стоять питання пов'язані із: а) приватизацією; б) децентралізацією; в) поліпшенням якості публічних послуг і їх дистрибуції; г) реформування публічної служби і розвиток людських ресурсів; д) удосконалення організаційних структури і діяльності публічної адміністрації; е) поліпшення управління публічними фінансами і бюджетом; є) упродовження інформаційно-комунікаційних технологій; ж) моніторинг ресурсів і оцінка результатів.

Децентралізація стає ключовою для реформування публічної адміністрації в Україні, оскільки передбачає визначення повноважень за місцевими органами публічної влади з передачею відповідних матеріальних і фінансових ресурсів на місця. Розмежування політичних і адміністративних посад є ключовим для поглиблення рівня компетентності та незалежності публічних службовців. Справедливу дистрибуцію ресурсів у системі публічної адміністрації сьогодні складно уявити без запровадження електронного урядування.

2.2. Принцип поєднання централізації і децентралізації публічної влади

Децентралізація влади означає справедливий розподіл ресурсів. У поєднанні із принципом субсидіарності розподіл ресурсів виражає ступінь самостійності при реалізації владних повноважень. На основі додержання вказаних засад виникає інституційна спроможність відповідного рівня публічної влади. У залежності від соціальної структури, процедур і правил визначається ступінь децентралізації і централізації

публічної влади. За будь-яких обставин все впирається у ресурси та масштаб функцій і завдань певного рівня публічної влади.

Конституція України в якості базових принципів територіальної організації публічної влади визнає поєднання її централізації і децентралізації. Серед вчених цю проблему розглядають через призму обсягу ринкових свобод, так і через баланс централізації і децентралізації, дерегулювання проти економічного агностицизму чи гармонізації проти регулятивного плюралізму. Ці дебати про ідеальну форму негативної інтеграції є, у свою чергу, частиною більш широких дебатів про найзагальніші цілі та ідеальні моделі європейської інтеграції. З урахуванням зазначених підходів визначають наступні моделі за ступенем децентралізації [де Соуза, 2012:987]:

- 1) централізована конституційна модель, яка, по суті, пов'язана з розподілом компетенцій в рамках ЄС, який реагує на можливе дерегулювання на національному рівні, захищаючи централізовану позитивну інтеграцію;
- 2) конкурентна конституційна модель захищає конституціоналізацію негативної інтеграції як засобу обмеження зайвого (надмірного) регулювання ринку і тим самим захищати економічну свободу, залишаючи ринок у рамках саморегулюючих засобів;
- 3) децентралізована конституційна модель, яка вбачає легітимність права ЄС, що походить з держав-членів і, таким чином, захищає положення щодо розпорядчої самостійності держав, які покликані максимально обмежувати сферу інтеграції в ЄС та мінімізувати вплив права ЄС в національних системах права.

У вітчизняній науці конституційного права порушене питання розуміють доволі формально, зокрема, стосовно проблеми децентралізації влади, в тому числі змішуючи державну владу і місцеве самоврядування, звертають на такі основні моменти [Олійник, 2012:487]:

Поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади означає, що центральні органи державної влади забез-

печують інтереси загальнодержавного значення, розробляють загальнодержавні програми, визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, в свою чергу місцеві органи державної влади мають достатньо широке коло повноважень по вирішенню питань регіонального і місцевого значення. Крім того, територіальні громади наділені правом місцевого самоврядування, тобто правом особисто або шляхом формування органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в порядку визначеному Конституцією та законами України.

Збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій полягає в тому, що адміністративно-територіальний поділ здійснено з урахуванням комплексу чинників, зокрема наявність ресурсів, виробничий потенціал, густота населення та ін., з метою створення найсприятливіших умов для подальшого розвитку кожного регіону, як наслідок і держави в цілому.

Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представниками центральної влади, а органам, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і які часто вибираються зацікавленими громадянами. Її необхідно відрізнити від такого досить схожого процесу як деконцентрація, яка полягає в передачі важливих прав по прийняттю рішень представниками центральної влади, що представлені на чолі різних адміністративних одиниць чи державних служб [Ведель, 1973:310].

Спільним для деконцентрації і децентралізації є той факт, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Але їх практичне і політичне значення досить різне. Деконцентрація – це лише техніка управління, яка сама по собі не має наслідком розвиток демократії, оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальним

числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників. Тобто інститут префекта чи аналогічні інституції є вираженням деконцентрації влади.

Терміном «державне управління на місцях» визначається діяльність різних державних служб в масштабах всієї території країни, в той час як «місцеве самоврядування» визначає процес децентралізації влади. Децентралізація також не рівнозначна федералізму. Якщо вона і веде до виникнення юридичних осіб публічного права, відмінних від державних органів, то ці юридичні особи публічного права носять чисто адміністративний характер і зовсім не володіють законодавчою або судовою владою.

Децентралізація можлива тільки при виконанні певних умов. Перша умова полягає в тому, що автори конституції чи законодавець повинні визнати існування визначених інтересів, які самі по собі є всезагальними, але в меншій мірі за масштабом завдань, порівняно з тими, досягнення яких прагне держава. Це, наприклад, інтереси певного міста.

Така умова доповнюється наступною: управління з встановленням подібних автономних інтересів повинне бути доручене органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади, бо у протилежному випадку буде мати місце деконцентрація, а не децентралізація.

Критично важливою умовою децентралізації є фінансова автономія, тобто не тільки теоретичне право володіти і управляти майном, але і практична можливість для децентралізованого органу володіти необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх використання.

З квітня 2015 року розпочато процес добровільного об'єднання громад на підставі дії Закону про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон містив бомбу сповільненої дії, оскільки його процедури запускалися лише після схвалення Кабінетом Міністрів Методики формування спроможних громад, що нівелювало сутність змісту цього процесу і він реально був запущений лише у квітні, хоча сам Закон було ухвалено парламентом 2 лютого 2015 р. Не зважаючи на такі обставини, це дає змогу сконцентрувати належні і достатні

ресурси для більшості територіальних колективів, щоб вони перетворилися у реально самодостатні громади. Для цих цілей запроваджується механізм консультацій між місцевими радами базового (сільських, селищних і міських) рівня (статті 5-7 Закону). Ключовими питаннями для цього об'єднання стають проблеми облаштування соціальної, житлово-комунальної, побутової, культурної, спортивної інфраструктури громади, логістики постачання, виходячи із економічних, демографічних та культурних особливостей новостворюваної громади. Стаття 10 Закону № 157-VIII передбачає механізми надання субвенцій і дотацій із Державного бюджету пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів. Стаття 64 Бюджетного кодексу конкретизує зазначені механізми, визначаючи долю загальнонаціональних податків і зборів у сторону збільшення на розвиток об'єднаних територіальних громад.

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

Запроваджено також нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація). Базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток) [Ткачук, 2015].

Ми бачимо далеко не бездоганну систему розподілу повноважень та відповідних ресурсів між поверхами влади в Україні, оскільки вони регулюються лише на рівні ординарного законодавства, яке є мінливим і зміст якого зумовлений фактичним делегованим законодавством, оскільки воно потребує ще своєї конкретизації фінансовим та фіскальним відомством. Окрім формули статті 64 Бюджет-

ного кодексу справ полягає в тім, що наразі розподіл ресурсів сконцентровано на рівні або Кабінету Міністрів, або профільних міністерств і відомств, що не відповідає критеріям якості закону, зокрема правовій визначеності та вимог прямої дії закону.

Натомість стаття 132 Конституції вказує на основні кваліфікуючі ознаки децентралізації влади, які не є вичерпними, вказуючи серед них на історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливостей, етнічні та культурні традиції регіонів.

З цього приводу доволі цікавою є дискусія стосовно можливих змін до Конституції у Конституційному законопроекті щодо децентралізації влади в якому передбачається (із незрозумілих юридично-технічних і якісних критеріїв) поява нового п. 18 у розділі «Перехідні положення» чинної Конституції припису, згідно з яким особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих областях Донецької і Луганської областей має бути врегульовано окремим законом.

Насправді, це положення є вимушеною рефлексією на результати мінських домовленостей від 2 лютого 2015 року, у результаті яких було припинення зіткнення у районі міста Дебальцевого між Збройними силами України та проросійськими парамілітарними структурами та окремими військовими підрозділами російської армії, які в порушення загально визнаних принципів і норм міжнародного права окупували окремі райони Донецької і Луганської областей.

Пункт 18 Перехідних положень, в силу якого «[о]собливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом».

Юридична техніка викладу такого роду правил, які носять характер застереження, не притаманна перехідним положенням конституцій.

Слід нагадати, що перехідні положення визначають особливості набуття чинностей окремих приписів правових актів, порядок формування нових органів влади замість старих інститутів влади та припинення діяльності останніх, накладання обов'язків на органи влади стосовно реалізації нових гарантій прав людини тощо.

Не будемо тут наводити дискусію стосовно сепаратистських інтенцій зазначеного положення, оскільки вони викладені більш стис-

ло, аніж відповідні положення статті 132 Конституції. При цьому слід мати на увазі, що з точки зору юридичної техніки перехідні положення конституцій служать для визначення порядку набуття чинності та введення у дію окремих конституційних приписів та особливостей формування, організації та діяльності певних інститутів влади на вказаний період часу.

Натомість через «Перехідні положення» застереження пункту 18 цих положень імплементують пункт 11 та відповідну примітку другої Мінської угоди до конституційного тексту власне як невід’ємної матеріальної частини Конституції України. Очевидно, що тут питання полягає у ступені суверенності ухвалення рішень Україною та юридичної сили міжнародних договорів. Слід наголосити також на тому, що стаття 132 Конституції передбачає засаду, згідно з якою територіальний устрій побудовано із урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Тому суті змісту конституційних принципів пункт 18 Перехідних положень не зачіпає.

Водночас слід наголосити, що згідно із статтею 9 Конституції Україна надає згоду на обов’язковість міжнародних договорів лише у разі, якщо вони їй не суперечать. Також міжнародні договори виконуються Україною у суворій відповідності до конституційних цінностей, принципів і норм.

На відміну від Закону про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, дія якого передбачена на трьохрічний термін (у вересні 2015 р. один рік із цього терміну вже збіг), пункт 11 Мінської угоди – 2 передбачає ухвалення постійно діючого законодавства щодо порядку здійснення місцевого самоврядування у цій частині України.

Яким має натомість виглядати законодавче рішення у світлі конституційних цінностей і принципів?

Зазначений вище закон слід наповнити конкретним змістом, який стосується поновлення конституційного порядку, запровадження спеціального адміністративного режиму по поновленню адміністративного порядку, оголосити амністію особам, які не вчиняли злочинів проти людяності і миру. Насамкінець внести зміни у главу

XX Кримінального кодексу, привівши її положення у відповідність із міжнародними зобов'язаннями України по боротьбі із злочинами проти людяності і миру. У цьому відношенні також критично важливою є ратифікація Україною Римського статуту.

Загалом парламент володіє широким колом свободи розсуду щодо добросовісного виконання міжнародних зобов'язань у світлі конституційних цінностей і принципів. Вони мають тлумачитися у рамках герменевтичного кола складних обставин відстоювання суверенітету і територіальної цілісності України.

Принцип когерентності або збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх різноманітності виражає гарантії рівномірного економічного, соціального розвитку територіальних колективів і зворотною медаллю принципу децентралізації публічної влади. Він заснований на врахуванні соціально-економічних, екологічних, географічних і демографічних, культурних, етнічних та історичних особливостей всіх частин України. Збалансованість забезпечується єдиними підходами у здійсненні державою регіональної політики, вирівнювання розвитку регіонів за допомогою економічних та фінансових важелів. Стосовно місцевих жителів збалансованість означає доступність до управлінських послуг та порівняно рівний їх перерозподіл в межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Як складові України органи місцевого самоврядування та органи місцевого управління повинні узгоджувати свої управлінські рішення. На районному та обласному рівні це забезпечується громадським контролем місцевих рад над діяльністю місцевих державних адміністрацій.

Разом з тим така інституційна система є недосконалою. Якщо буде реалізовано заходи по реформуванню територіального устрою, то з'являться додаткові і більш ефективні засоби когерентності. Зокрема, утворення місцевих урядів (виконкомів місцевих рад) на рівні району та області дасть змогу забезпечити тісну співпрацю по здійсненню програм місцевого розвитку. Пропонований в конституційному законопроекті № 2217а інститут префекта забезпечить адміністративний контроль за правовими актами і діями органів місцевого

самоврядування, що сприятиме удосконаленню механізму узгодження публічних інтересів територіальних колективів та держави.

Стан законодавчого упушення у сфері територіального устрою є неприпустимим зважаючи також і на те, що система адміністративно-територіального поділу в Україні залишилася майже незмінною з часів СРСР. Тому пропонуються варіанти його реформування. У законопроектах про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування передбачається підняти рівень місцевого самоврядування до проміжного рівня публічної влади – роль префекта, який має прийти на зміну місцевих адміністрацій, зводиться до функцій адміністративного контролю та координації діяльності органів внутрішніх справ та безпеки.

З цією метою пропонується ввести нову систему територіального устрою, основу якого будуть склади регіони, райони та громади. Відповідно громада буде складати базовий рівень територіального устрою. Такі заходи спрямовані на наближення управлінських послуг до населення. Для цього існує необхідність укрупнення громад, районів та регіонів. Якщо порівняти територіальний устрій Польщі та України, то можна побачити таке. У Польщі нараховується 16 воеводств, 308 повітів та 2489 гмін, а в Україні відповідно – 27 регіонів обласного рівня, 490 районів та 10270 територіальних громад [Рудик, 2006:140]. Виникає питання про реальну здатність територіальних громад і регіонів сконцентрувати достатньо матеріальних і фінансових ресурсів для ефективного надання управлінських функцій.

Формування конституційних параметрів нової моделі місцевого самоврядування полягає не настільки у зміні конституційних положень – Конституція містить доволі гнучкий механізм окрім цілком пострадянської за духом системи місцевих державних адміністрацій. Адже саме на рівні законодавства та адміністративної практики має здійснюватися процес формування самодостатніх громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій публічній владі.

Організація субрегіонального та регіонального рівня публічної влади відповідно до стандартів легітимності наближеності та доступності управлінських послуг можливе після становлення самодостат-

нього місцевого самоврядування на рівні громад. Так само мережи-во-центрична система ухвалення владних рішень передбачає максимальне наближення здійснення повноважень саме на рівні громад, на субрегіональному та регіональному рівні достатньо залишити окремі функції з утримання доріг регіонального значення, закладів освіти та охорони здоров'я. Питання фінансової, фіскальної політики, організації судівництва, забезпечення національної безпеки, боротьби з організованою злочинністю та наркотрафіком, вирівнювання розвитку між регіонами є національним рівнем за своєю природою, а тому у цій частині ОМС можуть виступати лише партнером держави.

Як пише Олена Бориславська: «Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти» [Бориславська, 2012:13]. Також слід не забувати про потенціал транскордонного співробітництва, яке на прикордонних територіях визначає горизонтальну децентралізацію влади та взаємовигідне співробітництво відповідних органів публічної влади сусідніх держав на основі міждержавних та міжрегіональних угод про співробітництво та реалізацію спільних комплексних програм розвитку.

Отже, децентралізацію публічної влади в Україні виражають механізми передачі ресурсів на місця та наділення відповідними повноваженнями ОМС з урахуванням природи і масштабів завдань і функцій місцевого самоврядування. Явище централізації втілюється через інститут місцевих державних адміністрацій, які здійснюють повноваження на районному та обласному рівні публічної влади. Згідно із конституційним законопроектом про децентралізацію влади інститут місцевих державних адміністрацій передбачається замінити інститутом префектів, який покликаний здійснювати переважно адміністративний нагляд за діяльністю ОМС, а на районному і обласному рівні влади ради відповідного рівня формуватимуть виконавчі комітети, які будуть підзвітні і підконтрольні відповідним місцевим радам.

2.3. Законність і свобода розсуду публічної адміністрації у контексті децентралізації публічної влади

Аналіз питання децентралізації публічної влади у взаємозв'язку із забезпеченням законності можна здійснювати по-різному. Співвідношення даних понять, станів і процесів можна розглядати як з точки зору забезпечення принципу законності при здійсненні децентралізації державної влади в державі, так і навпаки: децентралізацію державної влади – як одну із гарантій забезпечення законності в державі. Від вибору аспекту, відповідно, і залежить напрямок дослідження.

Що стосується забезпечення законності при здійсненні децентралізації, то тут, на нашу думку, не існує суттєвих відмінностей від загальних характеристик, вимог та ознак забезпечення режиму законності в публічному управлінні та принципу законності при реалізації системних структурних перетворень в державі. Крім того, наведений аспект став предметом не одного ґрунтовного дослідження в галузі юриспруденції. Так, це питання неодноразово досліджувалося вітчизняними вченими [наприклад, Авер'янов 2007; Андрійко, 2000].

У зв'язку із наведеним, а також з огляду на тематику даного колективного дослідження наступний виклад буде стосуватися децентралізації державної влади як гарантії забезпечення режиму законності.

Так, визначення змісту та сутності категорії «децентралізація» було здійснене в попередніх розділах та параграфах дослідження. Тому в даному випадку слід побіжно зупинитися на характеристиці поняття «законність», тим паче, що воно в сьогоденних умовах набуває нових рис і відтінків. Традиційно зміст поняття «законність» у юридичній літературі тлумачиться як режим або принцип точного та неухильного дотримання законів і підзаконних актів усіма суб'єктами права (як владними суб'єктами, так і особами приватного права). Тим не менше сутність поняття законності не залишається статичною категорією – вона змінюється і розвивається. На сьогоднішній день в науковій літературі спостерігається відхід від номінативного розуміння поняття законності, коли законність визначається фактичним виконанням законодавства. В новітніх дослідженнях пе-

реважає адекватний тип, коли нормативне регулювання і практика його реалізації розуміються як рівнозначні частини моделі законності, поєднані внутрішнім системним зв'язком [Авер'янов 2007: 327].

Також є неприпустимим зведення законності до діяльності у відповідності до закону у буквальному його розумінні, тобто, нормативного акту, прийнятого вищим законодавчим органом – парламентом. Законність відображає режим дотримання усіх правових актів не тільки законів, але і підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних документів, в т.ч. міжнародних договорів, а також дотримання прав людини. Крім того, для владних суб'єктів цей принцип має й іншу сторону і складається з двох елементів: обов'язку діяти відповідно до закону й обов'язку виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону. Тобто законність означає, що всі органи публічної влади утворюються відповідно до юридичних норм, які також наділяють їх відповідними повноваженнями.

Таким чином, для забезпечення принципу та режиму законності повинні бути дотримані дві основні умови:

- перша це наявність чіткої несуперечливої ієрархічної системи нормативно-правових актів, що відповідає загально визнаним у світі нормам права та правам людини;
- друга – реалізація цих норм у реальних правовідносинах.

Тому, очевидно, що є недостатнім формальне виконання норм закону всіма суб'єктами права. Вважаємо вірним висновок про те, що, коли норми закону порушують загальноприйняті у міжнародній практиці стандарти, права людини і громадянина, питання про існування законності у такій сфері поставати не може [Авер'янов, 2007: 328].

На сьогоднішній день децентралізація є однією з гарантій забезпечення законності в державі. Для доведення цієї позиції слід здійснити аналіз основних принципових моментів процесу децентралізації та їх вплив на формування режиму законності. Для більшої очевидності та простоти реалізації цього завдання наступний розгляд процесів децентралізації проводитиметься на основі виділених в попередньому розділі основних сучасних моделей децентралізації публічної влади (див. § 1.2), а саме, політичної, адміністративної і фінансової.

Що стосується політичної децентралізації, то вона є ступенем, в який політичні інститути відображають інтереси громадян і перетворюють їх у політичні рішення, а найбільш очевидним показником – наявність виборів у громадах та на асоційованому рівні місцевого самоврядування і розгалужених місцевих політичних інституцій.

Політична децентралізація передбачає задіяння механізму відкликання виборних посадових осіб, які втратили підтримку місцевого населення, проведення місцевих референдумів, що дозволяють місцевим виборцям брати безпосередню участь у процесі прийняття рішень, відкритих засідань представницьких органів, дієвих загальних зборів територіальної громади та інших механізмах безпосередньої участі територіальної громади в прийнятті рішень. Політична децентралізація веде до відкритості та прозорості в діяльності субнаціональних суб'єктів владних повноважень, дозволяє громадянам збирати і поширювати інформацію про рішення органів та діяльність виборних посадових осіб. Означені елементи механізму політичної децентралізації призводять також і до залучення та розширення впливу суб'єктів громадянського суспільства, підвищення підзвітності та підконтрольності владних суб'єктів.

Відповідно, політична децентралізація сприяє забезпеченню законності в сфері публічного управління, оскільки, як відмічається в спеціальній літературі, розвиток суспільно-політичної активності громадян, формування в громадян свідомого ставлення до використання прав і свобод, виконання обов'язків; підвищення рівня правової культури населення; активізація діяльності об'єднань громадян, які сприяють захисту прав, свобод та законних інтересів – це все є гарантіями забезпечення прав і свобод громадян [Князєв, 1998: 28].

У відношенні до питання фіскальної децентралізації та її впливу на формування режиму законності, то тут слід звернути увагу на наступне. Фіскальна децентралізація розширює повноваження субнаціональних владних суб'єктів у фінансовій сфері, підвищує їх здатність реально виконувати управлінські функції та функції з надання публічних послуг, які вони уповноважені здійснювати. Крім того, вона також в майбутньому може вплинути та покращити механізм підзвітності суб'єкта публічної влади перед територіальною

громадою: збільшення частки місцевих податків призводить до здійснення більш ефективнішого контролю за витрачанням цих доходів з боку платників та територіальної громади.

Крім того, розуміння законності як відповідності не тільки нормативно-правовим актам, але і загальновизнаним нормам права (стандартам) та правам людини змушує звернутися до нормативно-правового акту, який містить стандарти організації та діяльності органів місцевого самоврядування, тобто Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною. Згідно ст. 9 Хартії органи місцевого самоврядування мають право на власні адекватні фінансові ресурси, обсяг яких відповідає повноваженням, а також принаймні частина з яких має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Крім того, фінансові системи, які складають підгрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

У відношенні до адміністративної децентралізації, то, не дивлячись на те, що вона, як правило, охоплює широкий діапазон процедур по передачі повноважень від центрального органу та їх розподілу між субнаціональними владними суб'єктами, слід зупинитися на наступних її вихідних положеннях, які пов'язані із забезпеченням законності.

В першу чергу, адміністративні структури і процедури повинні бути якомога простішим, наскільки це дозволяє реалізовувати повноваження місцевими органами. Крім того, відповідні структури і процедури повинні бути прозорими, однак з достатнім рівнем дискреції та адміністративного розсуду у реалізації повноважень підзвітними посадовцями і органами. Дані вимоги впливають із міжнародних стандартів «належного урядування», правової визначеності яким надала Резолюція Комісії з прав людини 2000/64 «Роль належного врядування у забезпеченні прав людини» та визначила наступні атрибути належного врядування: прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, чутливість до потреб людей.

Крім того, повертаючись до норм Європейської хартії місцевого самоврядування, слід зупинитися на ст.4, яка регламентує, що публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Тобто, принцип субсидіарності, який сьогодні набув статусу міжнародного стандарту в адміністративній сфері, в умовах України може бути забезпечений шляхом адміністративної децентралізації.

Отже, як видається, процеси децентралізації в державі на сьогоднішній день не тільки впливають на стан законності в публічному управлінні, але є водночас і однією з гарантій його забезпечення. Звісно, що кожна із форм децентралізації має не однаковий вплив на формування режиму законності, тим не менше жодну з них не можна виключати чи применшувати її роль.

Законність ґрунтується на вимозі легітимності діяльності органів публічної влади. Зокрема КСУ визнає, що мета встановлення певних правових обмежень повинна бути легітимною та істотною, щоб не посягати на сутність змісту основного права [РКС № 14-рп/2004]. Такі обмеження мають бути виправданими й обґрунтованими з мотивів суспільної необхідності, зокрема щодо обмеження прав кредиторів комунальних підприємств зважаючи на їх суспільну значущість та соціальний ефект діяльності для територіальних громад [РКС № 5-рп/2007]. Запроваджені заходи повинні забезпечувати баланс приватних і публічних інтересів, зокрема обґрунтованості терміну для попереднього сповіщення місцевих органів влади щодо наміру реалізації права на свободу зібрань [РКС № 4-рп/2001].

КСУ виходить з конституційної формули, відповідно до якої органи влади повинні поважати принцип поділу влади (стаття 6) та діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України (частина друга статті 19). Така формула використовується КСУ у переважній більшості справ, якими вирішують спори про компетенцію між органами публічної

влади. Для з'ясування критеріїв правовірності публічної адміністрації та меж її свободи розсуду слід окремо приділити увагу питанням якості закону.

У літературі склалося традиційне уявлення про природу закону, яке потребує свого уточнення з точки зору конституційності. Закон як акт парламенту повинен насамперед відповідати критеріям принципу верховенства права. При цьому слід відзначити, що складно на практиці досягнути чіткості і однозначності закону з точки зору верховенства права. З цього приводу Верховний суд Канади в одному зі своїх рішень зазначив таке [цит. за: Шевчук, 2008:237]:

«Абсолютно точні правові норми зустрічаються рідко, якщо вони загалом існують. Постає запитання: чи встановив законодавчий орган зрозумілий стандарт, згідно з яким повинна діяти судова влада. Завдання тлумачення того, як цей стандарт застосовується у конкретних випадках, має завжди супроводжуватися дискреційним елементом, оскільки стандарт ніколи не може охоплювати всі випадки, в яких він застосовується».

З точки зору верховенства права закон має відповідати принаймні таким вимогам.

1. Повнота (інтенсивність) законодавчого регулювання. Закон повинен регулювати усі істотні елементи сфери суспільного життя, яку він зачіпає. Повнота законодавчого регулювання досягається шляхом чіткого визначення сфери його дії, статусу його відповідних носіїв та адресатів, порядку здійснення ними своїх прав-домагань та повноважень, відповідальності у разі недодержання правил, визначених у законі.

Наприклад, при регулюванні статусу Кабінету Міністрів необхідно визначити в істотних рисах: положення цього органу у системі органів публічної влади, зокрема щодо його взаємодії з іншими органами влади; організаційну структуру уряду; статус міністрів та засади безперервності у діяльності міністерств; процедури розробки, розгляду та прийняття урядових актів; конституційну та інші види відповідальність уряду та окремих міністрів тощо.

Закон встановлює правила щодо прав і свобод людини, виборів, цивільного і кримінального права, публічних фінансів та бюджету, установлення видів публічної служби та статусу публічних службовців, національної безпеки і оборони, правосуддя, правового режиму власності, правової процедури реквізиції та конфіскації власності. Правове регулювання у законі має бути достатнім і не викликати неоднозначностей в ході його застосування. Закон має настільки чітко визначати зміст правового регулювання, щоб не було необхідності прийняття актів, які б визначали порядок його застосування. Останнє слід розглядати як законодавче упущення, що є порушенням Конституції та посягає на сутнісний зміст конституційних прав і свобод.

Як зазначається в німецькій адміністративістиці інтенсивність правового регулювання на виконання приписів закону визначає такі питання [Шмідт-Ассманн, 2009:244]:

- складення зв'язаної законом програми з різних шарів норм та відповідних особливих і загальних обставин, передбачених законом;
- узагальнення різних регулятивних модусів закону як програми, процедурного чи контекстного регулювання та компліментарностей, які можуть існувати (часто, хоч і не завжди, діє як систематичне тлумачення закону);
- узагальнення різних структур норми з огляду на відкриті чи приховані обставини, що зумовлюють розсуд, їхні основи, цілі та межі.

У СРСР набула поширення практика прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які фактично підмінювали собою закони. Так, за даними історико-порівняльного дослідження законотворчої практики за період 1938 – 1989 рр. видно, що Верховна Рада УРСР прийняла порівняно мало законодавчих актів – 484, з яких 198 актів було прийнято у період реформування та масової кодифікації законодавства УРСР (період 1959 – 1966 рр.) [Шемшученко, 1999:188]. Це є недостатнім і свідчить про те, що радянська правова система була нерозвинutoю у сфері організаційного та про-

цедурного забезпечення. Для радянської правової системи також було характерним прийняття підзаконних актів, якими визначався порядок застосування законів. Органи влади не виконували закону доти, поки не приймалися такого роду підзаконні акти. Фактично закон виконувався із додержанням суворо ієрархічного принципу доведення команди від вищестоящих до нижчестоящих органів влади. Такий механізм призводив до правової інфляції та породжував сприятливі умови для свавільного застосування законів. Зрозуміло, що такий стереотип складно подолати. Аналіз багатьох законів, прийнятих в часи незалежності України, свідчить, що вони мають декларативний характер і їх застосування не забезпечується організаційно і процедурно. Від цього потерпає повнота законодавчого регулювання і ефективність діяльності парламенту як органу законодавчої влади.

2. Організаційна та процедурна забезпеченість виконання закону. Закон повинен відповідати принципів мінімальної достатності правового регулювання, тобто чітко визначати мінімально необхідні правові засоби втілення його в життя. Серед таких правових засобів організаційного характеру можна виділити спеціалізовані органи публічної влади, їх кадрове, організаційне та фінансове забезпечення, визначення правового статусу відповідальних посадових осіб, предмет відання, повноваження та відповідальність. До правових засобів процедурно-процесуального характеру можна віднести: порядок звернення до органу влади; забезпечення режиму довірливого спілкування між особами, що наділені публічними функціями і повноваженнями, та приватними особами; транспарентність порядку ведення провадження, зокрема, підготовки та розгляду органами публічної влади матеріалів справи; процесуальні гарантії оскарження рішення органу влади; гарантії виконання рішення за результатами розгляду справи та юридична відповідальність за невиконання постановленого рішення.

3. Фінансова та ресурсна обґрунтованість закону. Прийнятий закон не може мати програмний, декларативний характер, викликати надмірні соціальні очікування у населення. Закон є практичним посібником до дій для його носіїв та адресатів. Згідно з принципом відповідального парламентського правління, Верховна Рада при при-

йнятті законів зобов'язана передбачати можливі наслідки його застосування, зокрема можливі асигнування з державного бюджету та життя заходів організаційного, кадрового чи процедурного характеру. Гарантією цього всього є те, що в ході підготовки та розгляду законопроектів у Верховній Раді необхідне їх фінансово-економічне обґрунтування.

4. Закон як сукупність правил загального характеру. Закон регулює правила поведінки шляхом встановлення певних рамок поведінки. Такі рамки соціально значущої поведінки можуть визначатися по-різному: у негативний спосіб, за допомогою якого визначаються межі правомірної поведінки, недодержання яких тягне за собою юридичну відповідальність; у позитивний спосіб – шляхом визначення можливих типових варіантів поведінки, перелік яких не має бути надмірно казуальним. Закон за своїм змістом не може містити приписи, що мають конкретний характер, оскільки він втрачає ознаки нормативності. Закон має бути доволі гнучким, придатним до застосування у неоднозначних ситуаціях. Ця вимога також пов'язана з тим, що вельми складно передбачити всі життєві випадки, коли доведеться застосувати закон. У разі виникнення ситуації, яка прямо не впливає із закону, така невизначеність може бути подолана шляхом тлумачення судом на основі аналогії.

5. Чіткість і однозначність змісту положень закону. Ця вимога впливає із правової визначеності і має важливе значення для однакового і правильного застосування закону. Чіткість викладу положень закону дає змогу належним чином довести його цілі і зміст до адресатів, зобов'язаних його застосовувати і додержуватись. Важливим є чітке закріплення повноважень органів публічної влади, визначення правових засобів реалізації цих повноважень. З цього приводу ЄСПЛ сформулював таку правову позицію [Sunday Times v. UK (1978), 2001:201-202]:

На думку Суду, із вислову «передбачено законом» впливають наступні дві вимоги. По-перше, право повинно мати відповідну обставинам можливість орієнтуватися у тому, які правові норми застосовуються до цього випадку. По-друге, норма не може

вважатися «законом», якщо вона не сформульована із достатнім ступенем точності, що дозволяє громадянину співвідносити свою поведінку: він повинен мати можливість – користуючись при необхідності порадами – передбачати, у розумній стосовно до обставин мірі, наслідки, які може потягнути за собою така дія. Ці наслідки не обов'язково передбачати з абсолютною впевненістю: досвід показує, що це недосяжно. Більш того, хоча визначеність вельми бажана, вона може супроводжуватися рисами окаменілості, тоді як право повинно володіти здатністю йти в ногу із обставинами, що змінюються. Відповідно, багато законів неухильно користуються термінами, які більшою або меншою мірою розпливчасті: їх тлумачення і застосування – завдання практики.

Конституція визначає коло питань, за якими Верховна Рада уповноважена лише визначати «основи» та «засади» правового регулювання (пункти 5, 6, 8 – 12, 15, 17, 22 частини першої статті 92). З цього кола питань Верховна Рада не може встановлювати детальні правила, а лише правові принципи. Таким чином, Конституція визнає, що з цих питань Верховна Рада визначає основні принципи правового регулювання. Це закони, які у зарубіжній літературі прийнято називати рамковими або законами-рамками. Юриспруденція КСУ не дає остаточної відповіді про співвідношення між рамковими законами та актами уряду. Дискусійним це питання є і в зарубіжній практиці.

Конституційна рада Франції вважає, що закон, який включає положення, що належать до регламентарної сфери, не завжди можуть бути неконституційними. Звідси, якщо парламентська більшість приймає будь-який акт відповідно до законодавчої процедури, то він стає законом незалежно від галузі, яку він регулює, і не можна примусити оголосити його неконституційним на тій підставі, що він вторгається у сферу регламентарної влади [Жакке, 2002:332].

Закон можна також розуміти у широкому значенні як загальний термін і поняття, яким визначаються усі законодавчі акти, що ухвалюються уповноваженими не це органами законодавчої і виконавчими органами держави. Закон як би «охоплює собою фактично всі письмові юридичні акти, які являються головним джерелом права»

[Цвайгерт/Кьотц, 1995:244-245]. У цілому, система законів в Україні ґрунтується на їх ієрархії, серед яких в літературі виділяють конституційні, органічні та звичайні.

Згідно з Доповіддю про верховенство права Венеційської комісії [Report of the Rule of Law] основними параметрами законності дій публічної адміністрації є додержання таких критеріїв:

- a) Чи діє держава на підставі закону та відповідно до нього?
- b) Чи є процес прийняття законів прозорим, підзвітним і демократичним?
- c) Чи дозволено здійснення тих чи інших повноважень законом?
- d) В якій мірі закон застосовується і його виконання контролюється?
- e) Якою мірою уряд діє поза полем, певного законодавством?
- f) Якою мірою уряд використовує особливі заходи, а не загальні правила?
- g) Чи є в законодавстві держави положення, які дозволяють вживати особливих заходів?
- h) Чи є внутрішні норми, що забезпечують дотримання державою норм міжнародного права?

Принцип верховенства права спрямований на обмеження свободи розсуду, орієнтуючи саме на обґрунтованість адміністративних рішень. Зокрема, у рубриці «Заборона довільних дій» стосовно публічної адміністрації в якості обґрунтованості рішень визнано такі критерії: 1) існування норм, які забороняють свавілля; 2) існування обмежень щодо свободи розсуду; 3) існування системи відкритої інформації стосовно діяльності публічної адміністрації та 4) необхідність обґрунтовувати рішення [Report of the Rule of Law]. Це є необхідним для правової визначеності, оскільки вимога обґрунтованості владних рішень полягає насамперед в тому, що вони мають бути засновані на законах. Тому адміністративні рішення не можуть ставитися під сумнів і мають безумовно виконуватися, гарантом чого є держава, а неухильне виконання адміністративних рішень є надійним фундаментом правової державності.

Таким чином, свобода розсуду полягає у обранні оптимального варіанту вирішення юридичної справи, виходячи із основоположних принципів права, зокрема, поваги до прав людини, верховенства права та демократії. Лорд Бінгем підкреслює, що за сучасних вимог верховенства права розсуд має застосовуватися обережно за розумним обґрунтуванням і свобода вибору має мати дійсно малий діапазон. При цьому публічна адміністрація не може схилитися до надмірної інновації права, особливо у разі ухвалення нових законів [Бінгем, 2015:6-7].

Правові акти адміністрації та судової влади видаються на основі закону. Такі акти видаються на виконання конкретних приписів закону або вони конкретизують його зміст, що передбачає передбачають дискрецію (розсуд).

У широкому сенсі розсуд означає область автономії, в якій рішення правового питання відбиває певною мірою суб'єктивну думку правозастосовувача. Він додає, що ідея розсуду «передбачає також, що рішення, які ухвалює певна посадова особа, повинні сприйматися строго певним чином іншими посадовими особами» [Галліган, 1986:6]. Основний зміст влади розсуду ним пояснюється як владне повноваження, делеговане всередині системи влади посадовій особі або групі посадових осіб, коли вони мають деякий значний обсяг правомочностей для встановлення правил, відповідно до яких здійснюється ця влада, та для застосування їх у процесі винесення конкретних рішень. Процес встановлення правил повинен здійснюватися не тільки з метою визначення стандартів у разі прогалин у праві, а також для індивідуалізації та тлумачення стандартів і вказівки на значимість колізійних стандартів. Головним у понятті «розсуд» є ідея, яка полягає в тому, що в межах певної сфери влади посадова особа повинна діяти у відповідності з цілями і потім визначати тактику і стратегію для їх досягнення. Це може бути розсуд в з'ясуванні й тлумаченні цілей; розсуд щодо тактики, стандартів, процедур, необхідних для досягнення певних, визначених цілей [Галліган, 1986:20-21].

Свобода розсуду не означає свободи вибору, на то вона свобода, що містить певні межі – такими межами тут виступає право: органи публічної адміністрації «повинні керуватися критеріями, закладе-

ними в законі та дорученому завданні, та самостійно зважувати ці масштаби у рамках своїх повноважень» [Шмідт-Ассманн, 2009:239]. Такі фактично прерогативи мають базуватися на положеннях закону, який визначає певні завдання, які впливають із програмної функції закону: «Сюди слід додати масштаби конституції, особливо основоположні права, принцип пропорційності та вимоги рівності, а також дедалі щільніші вимоги європейського права». Також слід підкреслити, що свобода розсуду адміністрації також обмежена ресурсами, міркуваннями процесуальної та матеріальної економії.

Адміністративний акт чи судове рішення, які прийнято відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону у межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), що прийняв цей акт. Однак у судовому порядку адміністративні акти можуть бути оспорені і визнані нечинним згідно певних правових критеріїв.

Важливою умовою принципу законності є обґрунтованість рішень. Рішення повинно бути обґрунтовано у письмовому вигляді, бути зрозумілим. При ухваленні рішення особі повинно бути роз'яснено про можливість його оскарження.

У відповідності до вимог матеріальної належної правової процедури існують певні стандарти щодо змісту нормативних актів, що регулюють поведінку особи. Такі нормативні акти не можуть бути свавільними, нерозумними, несправедливими, необґрунтованими чи залежати від політичної доцільності законодавця, а обрані засоби мають бути органічно та раціонально співвідноситися з бажаним результатом, який досягається прийняттям державного рішення. Такі конституційні вимоги убезпечують особу від свавільних і необґрунтованих дій публічної влади, які здійснюються на підставі нормативного права, який суперечить фундаментальним принципам права та гарантіям свободи вільного розвитку індивіда.

У англо-американському праві концепцію матеріальної належної процедури розуміють у двох аспектах: 1) згідно принципу верховенства права існують певні вимоги до нормативних актів, які визначають такі засади діяльності органів публічної влади, які

зобов'язують посадових осіб діяти не лише формально, а й відповідати критеріям розумності, справедливості, загальноприйнятим принципам, встановленим органами правосуддя; 2) справедливість у досягненні легітимної мети, тобто пропорційність засобів захисту основних прав і свобод, який служить критерієм перевірки правових актів та дій органів публічної влади, які повинні відповідати критеріям легітимності, оптимальності, ефективності та здійснюватися за допомогою таких засобів, які пропорційно співвідносяться із переслідуваною метою та мінімально обмежують основні права, гарантовані конституцією [Шевчук, 2000:70].

Згідно із вимогами доступності до управлінських процедур визначаються засада забезпечення ефективної системи гарантування прав і свобод в ході адміністративних процедур. По-перше, цей принцип впливає із обов'язку органів публічної влади доводити до населення зміст нормативно-правових актів у визначеному законом порядку. Оскільки незнання закону не звільняє особу від юридичної відповідальності, згаданий принцип повинен неухильно дотримуватися з точки зору забезпечення правової безпеки особи.

По-друге, особа, права і свободи якої порушено, самостійно розпоряджається своїм правом на звернення до органів публічної влади. Вона самостійно визначає предмет свого звернення, фактичні обставини справи, предмет правового спору. З боку третіх осіб, органів публічної влади, їх посадових осіб є неприпустимими діяння щодо встановлення перешкод, пов'язаних із самим фактам звернення особи за правовим захистом.

Згідно з презумпцією довіри припускається, що у правовій державі громадянин може очікувати, що держава буде поступати по його відношенню справедливо і добросовісно. У свою чергу держава повинна виходити з того, що громадянин є добросовісним і лояльний по відношенню до неї. Презумпція довіри визначається конституційними засадами піклування про зміцнення громадянської злагоди, зв'язаності держави правом та основними права і свободами людини і громадянина (ст. 3), права кожної людини на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23).

В Україні йде суперечливий процес налагодження довірливих відносин між громадянами та державою. Труднощі полягають у стереотипах відношення до громадян з боку держави, яке кидається інколи у крайнощі: з одного боку держава намагається надмірно опікуватися над громадянином, що звужує можливість вибору ним варіантів реалізації своїх права, з іншого боку – держава розглядає громадянина як суб'єкта, інтереси якого знаходяться у суперечності із державним інтересом, до якого у крайньому випадку можна застосувати заходи репресії. З боку громадян відчувається значна недовіра до державних установ зважаючи не порівняно недавній адміністративно-командний стиль управління та практику переслідування інакомислячих.

Довіра передбачає взаємну відповідальність держави і громадянина. З боку публічної адміністрації є неприпустимим зловживання правом. Під зловживанням правом мається на увазі таке застосування правової норми, яке суперечить її меті, для реалізації інтересів, які цією правовою нормою не захищаються.

Згідно засад публічності та гласності процесуальних процедур впливає, що процесуальні процедури повинні відповідати певним вимогам. З аналізу конституційного регулювання основних прав і свобод видно, що вимоги публічності і гласності поширюються на правовий режим їх здійснення та захисту. Конституція встановлює загальні гарантії публічності: зокрема, гарантується кожному громадянину право знайомитися в органах публічної влади з відомостями про себе, якщо вони лише не підпадають під режим правової охорони в якості предмета державної таємниці чи конфіденційної інформації. Кожен може у судовому порядку вимагати спростування відомостей, що мають ознаки дифамації, та вимагати відшкодування завданої моральної і матеріальної шкоди (ст. 32).

Громадяни користуються правом рівного доступу до державної служби (ст. 38), з чого випливає необхідність проведення конкурсу з метою забезпечення принципу рівності і недопущення дискримінації. У ході процедури публічність конкретизується такими правами: право претендувати виражати свою думку та вимагати вислухати її,

право на доступ до матеріалів справи, претендувати на участь у наданні доказів та їх оцінки, право на вирішення справи компетентним органом у законному складі, право на обґрунтованість рішення тощо.

Важливою конституційною гарантією публічності є право особи на звернення до органів публічної влади, які зобов'язані розглядати їх звернення у встановлені законом строк і надавати обґрунтовану відповідь.

Принцип публічності означає в цілому, що особа в ході процедури вправі отримувати інформацію, яка стосується справи і впливає на результат розгляду справи. Зокрема, згідно ст. 12 Конвенції ООН про права дитини за дитиною, яка здатна самостійно сформулювати власну думку, визнається право на самостійне слухання її справи.

2.4. Принцип повсюдності громад та децентралізація публічної влади

Питання реформи місцевого самоврядування, децентралізації публічної влади стали одними з найважливіших з перших днів формування уряду. Свідчення цього – ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 1 квітня 2014 року. У ній визначено основні завдання уряду щодо формування нової моделі місцевого самоврядування, що орієнтується насамперед на реалізацію принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, якою передбачається не тільки право, а й спроможність територіальних громад реалізовувати ті завдання, що на них покладаються.

З поміж основних пріоритетів необхідність забезпечити функціонування місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою: на базовому, субрегіональному та регіональному, що означає насамперед надання права радам двох останніх рівнів створювати власні виконавчі органи.

Одним із головних принципів, закріплених у концепції, є принцип повсюдності місцевого самоврядування. Повсюдність місцевого самоврядування – нереалізований принцип місцевої демократії в

українському законодавстві Як відомо, досі повноваження органів місцевого самоврядування поширюються лише на територію відповідних населених пунктів, що, згідно з підрахунками, становить 4% території країни. Усе, що розташоване за межами населених пунктів, перебуває поза юрисдикцією територіальних громад і входить до компетенції районних та обласних рад.

Дослідження методів розв'язання сучасних проблем організації місцевого самоврядування нині має бути в центрі наукових досліджень, забезпечувати теоретичні засади стратегії державного будівництва, тому що якраз рівень місцевої демократії є ознакою цивілізаційного поступу країни.

Але доцільно зазначити, що серед вчених та практиків галузі місцевого самоврядування, зважаючи на низку різних теорій і бачень розвитку місцевої демократії в Україні, думка про необхідність продовження реформи публічної влади та її складової місцевого самоврядування давно перезріла. В багатьох дослідженнях лише наголошується на важливості використання цього принципу, не досліджується сама його суть і зміст, механізми та досвід його реалізації в інших країнах. Виявити особливості дії принципу повсюдності місцевого самоврядування в європейських країнах у тому числі законодавче закріплення та дослідити механізми його реалізації, суть і зміст.

Серед існуючих стратегій розвитку місцевої влади найбільшу симпатію серед науковців, представників органів місцевого самоврядування, політиків має пропозиція щодо «переходу від існуючої консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої воно, по суті, здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні районів та областей носить фактично символічний характер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, встановило чіткі територіальні межі їх муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, розширенню

самостійності і відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення й розвитку територій, міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей, культурно-історичних традицій громад і регіонів. У тому числі й надання районним та обласним радам права на утворення виконавчих комітетів перетворило б ці органи на дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси місцевих територіальних громад. Тобто наповнити місцеве самоврядування реальним змістом, забезпечити його повсюдність і повноправність. Воно має здійснюватися не лише в населених пунктах, а й поширюватися на територіях навколо них. Громади мають межувати одна з однією.

Запровадження принципу повсюдності визначає здійснення місцевого самоврядування на всій території України. Існування території, на яку не поширюється юрисдикція жодної територіальної громади, допускається як виняток у випадках передбачених законами України.

Ми відстаємо у впровадженні муніципального принципу повсюдності від багатьох країн. Цікавим є досвід європейських країн у сфері створення нової сітки адміністративно-територіального устрою, що теж побудована на принципі повсюдності. Сьогодні в Україні йде дискусія з приводу нової базової одиниці АТУ, яку ще повинні утворити. Такими є поселення: міські та сільські.

Тут варто пригадати Францію, яка лише через 200 років після ліквідації областей і подрібнення провінції як джерела сепаратизму відновлює самоврядні регіони, які приблизно відтворюють уже забуті історичні провінції. Адже у Франції сьогодні вже є французи, які забули про такі ідентичності, як бретонець, пікардієць чи провансалець. Хоча нині Конституція України певним чином сприяє укрупненню і дієздатності місцевих територіальних громад, передбачаючи можливість об'єднання декількох населених пунктів, але виключно лише сільських громад. Це, на нашу думку, не є прогресивною нормою. Виникає колізія, що два села можуть об'єднатися в громаду, а села і селища чи міста і села уже ні. Практика вимагає іншого. Закон повинен дозволити людям об'єднуватися так, як це вигідно для їх громад і як вони вирішать.

На сьогодні місцеве самоврядування в Україні реально обмежене в ресурсах. Зокрема, не діє принцип повсюдності місцевого самоврядування, згідно з яким юрисдикція громади поширюється на всю територію розселення її жителів, яка включає не лише землі населеного пункту, а й усі землі, що необхідні для нормальної життєдіяльності громади. Виняток можуть становити лише деякі категорії земель (національні парки, заповідники, землі стратегічних об'єктів або природоохоронні зони).

Інститут місцевого самоврядування, на жаль, не працює на повну потужність через брак належного правового регулювання. Публічна влада практично не має ефективного впливу на розвиток аграрних і земельних відносин. Отже, органам місцевого самоврядування потрібно передати всю повноту владних повноважень щодо управління землями сільськогосподарського призначення. Досягти цього можливо в результаті децентралізації управління, забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування – воно має здійснюватися на всій території держави без будь-яких обмежень. Це дозволить територіальним громадам мати у своєму активі вагомий ресурс (землі за межами населених пунктів), а також важелі управління щодо його ефективного використання. Такі зміни забезпечать можливість поступового зростання соціально-економічного розвитку як сільських територій, так і України в цілому. У майбутньому маючи безпосередній вплив на розвиток аграрних відносин місцеве самоврядування забезпечить найважливіший принцип земельного права – принцип раціонального використання земель. Він передбачає їх цільове використання, забезпечення високої ефективності землекористування і охорону, відтворення і підвищення родючості.

Важливим напрямом утвердження в Україні демократичної політичної системи європейського зразка є розвиток вітчизняного місцевого самоврядування відповідно до базових європейських принципів організації місцевої влади. Одним із таких принципів є повсюдність місцевого самоврядування. Яка притаманна політичних практиці чи не всіх країн західного світу, хоча й не міститься в явному вигляді в міжнародних документах. Зазвичай під повсюдністю розуміють таку територіальну організацію системи державного

управління, за якої кожна частина території країни управляється певним муніципальним урядом. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування в Україні є й однією з важливих складових децентралізації, побудови ефективної системи територіальної організації влади з фінансово спроможним місцевим самоврядуванням. На даний час момент повсюдності в Україні реалізовано лише частково. Так, на адміністративних картах вся територія України розмежована на найнижчому рівні адміністративно – територіального устрою на території сільських, селищних та міських рад, а не села, селища, райони у містах та міста, як це передбачено ст. 133 Конституції України.

Також згідно з розмежуванням на найнижчому рівні адміністративно – територіального устрою бюджети місцевих рад отримують місцеві податки, збори, платежі, які збираються в межах територій відповідних рад. Перелік доходів, визначено статтею 69 бюджетного кодексу України, це зокрема податок на майно, туристичний збір, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення.

Проблема забезпечення повсюдності місцевого самоврядування визнана як одна з пріоритетних у низці стратегічних документів державних політики. Так, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом міністрів України (розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333), визначає як одну з проблем, що потребують розв'язання, «відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування». Планом заходів щодо реалізації цієї Концепції (розпорядження КМУ від 18.06.2014 р. № 591) планувалося «внесення змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів» ще на вересень 2014 року. Зобов'язання щодо «забезпечення повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад» міститься в Угоді про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» у Вер-

ховній Раді поточного скликання. Реалізація в повній мірі принципу повсюдності місцевого самоврядування визначено як одну з цілей політики у сфері децентралізації в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» затвердженої Указом Президента України.

Розвиток та зміцнення Української держави, її включення в європейські і світові інтеграційні процеси, ствердження власного шляху розвитку та місця у геополітичному оточенні нерозривно пов'язані з організацією публічної влади, яка б відповідала сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам у цій сфері. Перший крок на цьому шляху Україна зробила у 1997 році, ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування. Наступним кроком виявився Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”, але, як відомо, дієва система місцевого самоврядування в Україні практично відсутня, в той час як належне співвідношення повноважень державних інститутів і органів місцевого самоврядування є показником оптимальної моделі організації публічної влади в державі.

Децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Це говорить про те, що систему публічної влади треба оптимізувати. А це, в свою чергу, буде супроводжуватися підвищенням ефективності громадського контролю за виконанням владних повноважень. Крім цього, шляхом виборів через групи зацікавлених осіб, через вплив на місцеву громадську думку завдяки визначенню власної позиції щодо політичних питань вони можуть впливати на рішення, що приймаються на місцевому рівні. Все це сприяє укріпленню політичної свободи завдяки самовизначенню, а також мінімізує сторонній централізований вплив на місцеву та регіональну сфери.

Однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя є визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави. Саме тому вивчення досвіду європейських країн

щодо реформування адміністративно-територіального устрою і організації та функціонування публічної адміністрації має велике значення для вдосконалення все ще недостатньо ефективної системи місцевого самоврядування України.

2.5. Децентралізація публічної влади та фінансове вирівнювання розвитку громад і регіонів

Реформування публічної влади в Україні нерозривно пов'язано із необхідністю здійснення її децентралізації. На протязі тривалого часу науковці досліджують поняття, зміст та види децентралізації [Авер'янов, 2003:384, Балацький, 2011:97-103, Борденюк/Кампо, 2001:152-154, Коліушко, 2003:495, Мних, 2014, Нижник, 2008:432, Осадчук, 2008:274-281, Проць, 2015:221-227, Субботович, 2015:221-227, Фролов/Чугунов, 2003:40]. Водночас проблеми фінансової децентралізації публічної влади в контексті проведеної бюджетної реформи 2014-2015 рр. задля вирівнювання розвитку громад і регіонів не достатньо досліджені.

У працях вітчизняних дослідників досі відсутній єдиний підхід до розуміння змісту поняття децентралізації. На думку В. Борденюка суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування – з іншого [Борденюк, 2015:21]. У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [Бориславська, 2012: 14].

Децентралізація піддається аналізу не тільки з огляду на територіальну організацію держави, але й з огляду на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, зокрема: територіальну децентралізацію (означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування); функціональну децентралізацію (визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком); предметну децентралізацію (професійне самоврядування) [Бориславська, 2012:14-15].

Що стосується питання впровадження децентралізації в Україні, то слід відзначити, що функціональна децентралізація виявляється у нас досить слабо. У нормативному регулюванні і практиці діяльності державних органів простежується саме територіальна, а не функціональна децентралізація.

Тим не менше наукові публікації зарубіжних дослідників, що стосуються питань типів та форм децентралізації, переважно зосереджуються на таких типах як політична децентралізація, адміністративна децентралізація і фіскальна децентралізація. Політична децентралізація зазвичай визначається як ступінь, в якій політичні інститути відображають інтереси громадян і перетворюють їх у політичні рішення. Адміністративна децентралізація стосується способів перетворення органами публічної адміністрації політичних рішень безпосередньо у розподіл ресурсів за допомогою регуляторної діяльності та механізму оподаткування. Фіскальна децентралізація стосується обсягу податків, які збираються місцевими органами, розміру їх витрат, і можливості виправлення фінансових дисбалансів [White, 2011:3].

Безперечно ефективність реформування публічної влади можлива виключно при здійсненні як політичної, адміністративної, так і

фіскальної децентралізації. При цьому, проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад в Україні. Збалансована система бюджетних відносин є запорукою стабільності економічного розвитку громад і регіонів. Саме тому, ми детальніше зупинимося на аналізі фінансової децентралізації.

Фінансова децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація. Основоположником останньої ідеї був американський економіст Ч. Тібо. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Він довів, що лише при фіскальній автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням-споживачів згідно з їхніми потребами. Значний внесок у розвиток теорії фінансової децентралізації зробив англійській учений-економіст В. Оутс. Він запропонував таке її визначення: «децентралізація — це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями». Регіональні й місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління територією [Бикадорова, 2010:146-147].

В європейській правовій літературі зміст фіскальної децентралізації розкривають через такі три аспекти [Бориславська, 2012:129-130]:

- децентралізація видатків – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;
- децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;

- процесуальна і організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. Основними критеріями оцінки рівня фіскальної децентралізації вважаються [Бориславська, 2012:130-131]:

- співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків. Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. До держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%, належать Данія, Іспанія, Швеція.
- Обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП. Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів є розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр.
- Частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад. Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. Серед країн, у яких частка власних доходів перевищує 50% – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін.
- Обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання у структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього

показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування.

Самодостатність місцевих фінансів у польській доктрині характеризують з огляду на такі показники-критерії: співвідношення поточних видатків і видатків бюджету розвитку; співвідношення видатків на виконання власних повноважень та видатків на виконання делегованих центральним урядом повноважень. Для прикладу, в Польщі в структурі місцевих видатків переважають видатки на виконання власних повноважень (91,8%). Особливо чітко це відстежується в гмінах – 93%, тоді як в повітах – 79,4%. Видатки на реалізацію делегованих повноважень сягають 8% видатків [Бориславська, 2012:161-162].

В Україні реформування бюджетної системи з метою децентралізації триває вже більше двадцяти років, проте до 2014 р. спостерігався процес тільки більшої бюджетної централізації. Проць Н. В. обґрунтовує, що протягом 2008-2013 рр. рівень бюджетної централізації збільшився з 75,19 до 76,6 %, і відповідно рівень децентралізації бюджетних ресурсів зменшився з 24,81 до 23,4 %. [Проць, 2015:222] У 2014 році відбулося незначне збільшення частки у доходах зведеного бюджету – 77,8 %, при цьому відбулося зменшення частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету – 22,2 % [Набатова/Ус, 2015].

Місцеві бюджети відповідно до Бюджетного кодексу України містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету. Польський закон про доходи одиниць місцевого самоврядування визначає такі групи місцевих доходів: власні доходи; загальна субвенція; цільові дотації з державного бюджету; іноземні ресурси, що не підлягають поверненню; ресурси з ЄС; інші ресурси, визначені конкретними правовими нормами. [Бориславська, 2012:155] На нашу думку, всі

доходи місцевих бюджетів можна класифікувати на такі групи: власні доходи; доходи від частки загальнодержавних податків і зборів; міжбюджетні трансферти з державного та місцевих бюджетів; гранти та інші надходження.

Впроваджувана реформа бюджетної системи в Україні спрямована на децентралізацію бюджетних коштів та забезпечення більшої фінансової самостійності місцевих громад. Дослідження фактичного впливу змін у бюджетному законодавстві на підвищення рівня фінансової автономності територіальних громад має практичне значення та актуальність.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII в редакції від 26 квітня 2015 р. продовжив тривалу реформу бюджетної системи в Україні і заклав реальні інструменти фінансової децентралізації. Основна мета впроваджуваних реформ децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає перерозподіл повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

На разі створено умови, які повинні стимулювати громади до об'єднання для посилення їх спроможності. Крім того, розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів, в тому числі шляхом:

- встановлення нових відсотків зарахування податку на доходи фізичних осіб (до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 60 %, обласних бюджетів – 15 %, бюджету м. Києва – 40 %, бюджету м. Севастополя - 100 %). Варто відмітити, що відбулося скорочення відсоткового зарахування податку на доходи фізичних осіб на рівні міст обласного значення та м. Києва. Зокрема, ст. 65 Бюджетного кодексу України (із змінами, внесеними згідно із Законами № 2856-VI від 23.12.2010, № 5428-VI від 16.10.2012, та в редакції Закону № 1588-VII від 04.07.2014) передбачала зарахування до бюджету м. Києва 50 % податку на доходи фізичних осіб, до бюджетів міст республіканського АРК та обласного значення - 75 %.

Водночас, до проведеної бюджетної реформи 2014-2015 рр. до доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховувалося тільки 25 % податку на доходи фізичних осіб.

- Встановлення нових відсотків зарахування екологічного податку (до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів - 25 % екологічного податку; до бюджетів міст Києва та Севастополя 80 % екологічного податку; до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів 55 % екологічного податку).

- Закріплення за місцевими бюджетами надходжень від сплати державного мито (зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів) та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів.

- Закріплення за місцевими бюджетами надходження від сплати податку на майно, єдиного податку, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів, а також плати за ліцензії, частини чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами.

- Зарахування до місцевих бюджетів плати за надання адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг, адміністративних штрафів та штрафних санкцій за порушення законодавства у сфері виробництва та обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що зараховуються за місцем вчинення порушення та ін.

Таким чином, до місцевих бюджетів повністю зараховуються місцеві податки та збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір), збільшено відсоток зарахування окремих загальнодержавних податків та зборів саме на рівні бюджетів об'єднаних територіальних громад, сіл, селищ, міст районного значення, а також урізноманітнено можливі джерела надходжень. Це в підсумку повинно призвести до

більшої фінансової самостійності місцевих громад та зменшити їх залежність від міжбюджетних трансфертів.

Протягом тривалого часу податок на доходи фізичних осіб був найвагомим за обсягом джерелом дохідної частини місцевих бюджетів в Україні – 61,4 % від загальних надходжень місцевих бюджетів. У територіальному розрізі найбільший обсяг податку на доходи фізичних осіб надходив до районних бюджетів і становив 98%, до обласних – до 78 – 80%, (Миколаївської області – 80% доходів, Запорізької – 76%, Черкаської – 66%) до бюджету м. Києві – 40–45% доходів. [Проць, 2015:223]

*Структура доходів місцевих бюджетів у 2008-2013 рр.
[джерело: Проць, 2015:222-223]*

Вид доходів	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	80,2%	83,2%	83,9%	84,5 %	85,2%	86,8%
Податок на доходи фізичних осіб	62,1	62,6	63,4	62,5	60,6	61,4
	45895,8	44485,3	51029,3	54 065,1	61066,0	64586,0
Плата за землю	9,0	11,8	11,8	12,4	12,5	12,2
	6681,4	8362,7	9 539,9	10700,9	12802,9	12581,7
Орендна плата, млн грн	2 386,6	2 814,9	3 051,3	3 236,6	3 614,4	3 366,1
Частка орендної плати у структурі плати за землю, %	64,3	66,3	68,0	69,8	71,3	73,7
Місцеві податки і збори	1,1	1,1	1,0	2,9	5,4	7,0
	820,0	808,6	819,4	2549,8	5456,9	7314,1
Інші податкові надходження	8,0	7,7	7,7	6,7	6,7	6,2
Неподаткові надходження	10,4	10,9	10,9	12,4	12,5	11,5
Доходи від операцій з капіталом	6,2	3,7	3,2	2,1	1,7	1,3
Цільові фонди	3,2	2,2	2,0	1,0	0,6	0,4

Після бюджетної реформи 2014-2015 рр. податок на доходи фізичних осіб залишився основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів, при цьому збільшено відсоток зарахування саме до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Основою для збільшення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування повинно стати зарахування податку на майно у повному обсязі до місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 265 Податкового кодексу податок на майно складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

У країнах ЄС місцеві податки різноманітні. Так, у Словаччині до числа місцевих податків відносять: податок на нерухомість; податок з власників собак; податок на використання громадського простору; податок за надання житла; податок з автоматів для продажу; податок з невіграшних гральних автоматів; податок за в'їзд в історичну частину міста; податок з атомної установки [Молдован, 2010:32].

Особливістю оподаткування майна в Болгарії є податок на побутове сміття. Ставка встановлюється на житлові приміщення (пропорційно балансовій вартості або залежно від кількості сміття), на не житлові будинки (залежно від виду та кількості контейнерів для збору відходів). У середньому плата цього податку встановлюється у розмірі 0,3 – 0,5 % від балансової вартості приміщень. Він сплачується разом з податком на нерухоме майно. В Угорщині при придбанні нерухомості (квартири або будинку) протягом 6 місяців необхідно сплатити разовий податок на придбання нерухомості, так званий угорський податок (0% - земля під будівництво, новобудови, 2% - вартість будинку або квартири до 4 млн. форинтів (13 000 є), 6% - вартість будинку або квартири понад 4 млн. форинтів (13 000 є), 10% - при купівлі готелю, бізнесу).

У Японії серед прямих місцевих податків значне місце також займають майнові, а саме: податок на нерухомість (муніципальний податок, який сплачується щорічно особами, що володіють земельними ділянками, житлом та іншими видами активів); податок на

спадщину (ставки податку від 10% до 50%, залежно від вартості майна); податок на дарування (податкові ставки на дарування від 10% до 50%, залежно від вартості активу); податок на транспортні засоби (3% споживчого податку при купівлі, окремий податок на придбання транспортного засобу (сплачується до префектури), податок на бензин (включений в його вартість), щорічний податок на сам засіб і навіть на його вагу).

Достатньо фінансово децентралізованою є Канада, що обумовлюється в тому числі і її федеральним устроєм. Податкова система Канади включає податки трьох рівнів: федеральні (48% державних доходів), провінційні (42%) та місцеві (10%). До системи провінційних податків входять: провінційний податок на доходи корпорацій, податок з роздрібних продаж, а також податки на продукти харчування, спиртні напої, цигарки, тютюн, бензин, дизельне паливо, телефон, готельні послуги, подарунки, рентні платежі та різні реєстраційні і ліцензійні збори. Крім податків, у провінційні бюджети поступають обов'язкові ресурсні платежі: збори, одержані від гірничорудних підприємств, лісорозробок, видобутку нафти і газу; податок на землю та оціночну вартість корисних копалин; орендна плата за землю та за право розробки надр. У провінціях, багатих природними ресурсами (Альберта), частка доходів даної групи досягає 25%. До місцевих (муніципальних) доходів у Канаді відносяться: податок на майно, податки на підприємства, цільові збори на протипожежний захист, збирання сміття, благоустрій території, збори за користування місцями відпочинку тощо. Податок на нерухому власність (realestate tax) є найбільшим місцевим податком, він складає понад 50% доходів провінцій. Наприклад, у провінції Онтаріо щорічно стягується близько 15 млрд. дол., з них – майже 9 млрд. дол. сплачуються фізичними особами – власниками житла, а 6 млрд. дол. – організаціями. Податок з нерухомості стягується зазвичай у розмірі 0,5% – 1,0% від вартості власності. Ставка різко підвищується, якщо нерухомість використовується для певних видів діяльності. Наприклад, податок з перукарні встановлюється в розмірі 30% вартості будівлі, податок з адвокатських контор і лікарських кабінетів – 50%. А якщо будівля використовується для виробництва алкогольної продукції, податок на нерухомість становить 140%.

Загалом більшість країн світу зараховує надходження від майнових податків саме до місцевих бюджетів. Так, у Канаді майнові податки становлять близько 40 % загальних доходів місцевих бюджетів країни, значною їх частка є в доходах місцевих бюджетів Франції (до 20 %), Румунії (19 %), Польщі (14 %), Великобританії та Латвії (13 %), Литви (11 %) [Балацький, 2011:101]. Саме податок на нерухоме майно забезпечує до 95% надходжень до місцевих бюджетів у Нідерландах, 81% - у Канаді, 52% - у Франції, від 10% до 70% - у США.

Щодо європейського досвіду, то варто відзначити Словаччину, яка провела успішні адміністративно-територіальну та бюджетну реформи. В ході бюджетної децентралізації, окрім розширення системи місцевих податків, держава передала на рівень місцевого самоврядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3% податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2%, як було відмічено, надходить до державного бюджету [Молдован, 2010:30]. Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів в структурі дохідної частини бюджету сягала 60-70%, то нині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому, всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій [Молдован, 2010:31]. Впроваджені реформи дозволили сформувавши ефективну бюджетну систему з прозорими фінансовими потоками та забезпечили самостійність місцевих бюджетів.

В Іспанії встановлено два режими децентралізації – спеціальний, виключний («Fogal») і загальний, таким чином можна говорити про асиметричну децентралізацію. Перший режим стосується лише Країни Басків і Наварри, а загальний режим поширюється на інші 15 автономних територій. Основна відмінність між цими режимами полягає в тому, що регіони спеціального режиму мають повноваження щодо збирання та адміністрування податків на регіональному рівні, тоді як

у регіонів загального режиму така можливість значно обмежена. У регіонах зі спеціальним режимом громадяни не платять жодної частини податків до центрального бюджету. Для компенсації за послуги, які центральний уряд надає регіону, регіональний уряд виплачує центральній владі певну суму («сиро» в Країні Басків і «арортасіон» у Наваррі) у формі трансфертів. Центральний уряд безпосередньо збирає на території регіонів окремі незначні податки, однак ці доходи враховуються при розрахунку «сиро» і «арортасіон». Регіони зі спеціальним режимом також роблять внески до Фонду солідарності центрального уряду, який покликаний надавати інвестиційну підтримку бідним регіонам [Бориславська, 2012:125-126]. Окремі науковці пропонують використати досвід Іспанії для України, враховуючи культурні, соціально-економічні та інші відмінності регіонів.

В рамках бюджетної реформи в Україні також децентралізовано видаткові повноваження у соціально-культурній сфері, з державного на регіональний та місцевий рівень передається фінансування окремих закладів в освітній, медичній та культурній сферах тощо. Запроваджено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація). Станом на 1 липня 2015 р. місцеві бюджети одержали 77 731,6 млн.грн. трансфертів, що складає 94,7% від передбачених розписом асигнувань на січень-червень 2015 року. Базова дотація перерахована в сумі 2 630,9 млн.грн. або 98,2% розпису асигнувань на січень-червень 2015 року. Субвенції на соціальний захист населення перераховані в сумі 27 513,9 млн. грн. або 94,7% від передбачених розписом на цей період в межах фактичних зобов'язань. Освітню субвенцію перераховано в сумі 22 469,8 млн. грн. або 96,8% до розпису на відповідний період. Медичну субвенцію перераховано в сумі 21 819,6 млн. грн. або 94,8% до розпису на відповідний період. Субвенцію на підготовку робітничих кадрів перераховано в сумі 3 091,5 млн. грн. або 99,5% до розпису на відповідний період.

Крім того, встановлено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та по-

датку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Надано права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ. Спрощено процедуру надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

В результаті бюджетної реформи встановлено, що при складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди передбачається формування державного фонду регіонального розвитку в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти державного фонду регіонального розвитку повинні спрямовуватися на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків.

Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами і проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у тримісячний строк із дня набрання чинності законом про Державний бюджет України, що надасть достатню часову можливість органам місцевого самоврядування їх реалізувати.

Щодо місцевих запозичень, то вони здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, при-

росту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради АРК та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення АРК і територіальних громад міст. Бюджетним кодексом забороняється надання позик з одного бюджету іншому.

Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України. Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження. Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад. Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету.

В Україні вже є перші результати впроваджених реформ, зокрема за січень - червень 2015 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 44,6 млрд.грн., що складає 60,7% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Таким чином, є приріст надходжень до загального фонду проти січня - червня 2014 р. (у співставних умовах та без урахування окупованих територій) склав 37,7% або + 12,2 млрд. грн. Темп росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб у січні – червні 2015 р. у порівнянні до січня-червня 2014 р. становить 116, 2%, плати за землю 125, 9%. При цьому, у 15 та 16 регіонах відповідно темп росту вище середнього по Україні. Загалом обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-червень склав 23 555,1 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 54,3%, надходжень плати за землю – 6 639,4 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, – 57,4%. Надходження податку на нерухоме майно на 2015 рік затверджені місцевими радами в обсязі

226,2 млн. грн. Фактичні надходження податку за січень-червень поточного року склали 274,7 млн. грн. Станом на 1 липня 2015 р. фактичні надходження акцизного податку склали 3 240,9 млн. грн., що в розрахунок на одного жителя країни складає 75,2 гривень.

Головним досягненням проведення бюджетної реформи в Україні є зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні територіальних громад і одночасне створення можливостей для самостійної мобілізації додаткових інноваційних джерел надходжень з метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, а отже забезпечено фінансове вирівнювання розвитку громад і регіонів. Водночас, необхідно продовжити процес децентралізації, щоб відбулася не тільки формальна передача коштів на місцевий рівень, а й одночасне розширення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування на достатній фінансовій основі. Також залишається проблема запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

2.6. Децентралізація публічної влади та окремі аспекти транскордонного співробітництва України

Процес створення неурядових організацій місцевого самоврядування в Україні розпочався ще на початку 90-х років ХХ ст. Найактивнішу з них, а саме Асоціацію міст України, було утворено в 1992 р. Ця Асоціація взяла безпосередню участь в розробці українського законодавства з проблем місцевого самоврядування в 1996–1997 рр. За участі експертів АМУ було розроблено Хартію українських міст (1997 р.), за її ініціативи створено Координаційну Раду з питань місцевого самоврядування при Президентові України та Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України (1998 р.). З 1999 р. розпочалося створення регіональних відділень АМУ. У 2002 р. АМУ стала членом Ради Європейських муніципалітетів та регіонів (СЕМР).

Найстарішим зі світових об'єднань органів місцевого самоврядування, що діє на міжнародній арені з 1913 року, є Міжнародний

Союз місцевих влад (IULA). Засновано Союз у бельгійському місті Генті за участі міст царської Росії. Він займався питаннями розвитку й ведення місцевого господарства, місцевої демократії та управління. Головна мета його діяльності:

- піднесення організаційного та функціонального рівня місцевих влад та їх служб;
- підвищення добробуту громадян за допомогою більш ефективного місцевого управління;
- розширення участі громадян в місцевому самоуправлінні;
- активізація міжнародного обміну інформацією й особистих контактів між членами Союзу;
- захист інтересів місцевих влад в міжнародних урядових організаціях.

Після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування право органів місцевого самоврядування об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад є єдиним правовим приписом, який регулює діяльність асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування (далі - асоціації) в Україні, що, на практиці, призводить до неможливості повноцінної та ефективної реалізації даного права органами місцевого самоврядування, оскільки не визначено порядок створення асоціацій, їх повноваження, статус та місце в системі місцевого самоврядування, а також ролі в організації взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Фактично, асоціації ототожнюються з громадськими організаціями, хоча мають принципово іншу природу – їх членами є органи публічної влади, а не фізичні особи.

З досвіду зарубіжних країн добре відомо, що саме асоціації органів місцевого самоврядування виконують функції щодо представництва та захисту інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування в органах державної влади, на-

самперед в парламенті та уряді. Статус асоціацій, як правило, визначено на законодавчому рівні, а в деяких країнах навіть в конституціях (наприклад, Австрія, Болгарія). В усіх країнах Європи проводяться консультації між центральними органами державної влади та національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, процедури здійснення яких врегульовані законодавством (Австрія, Франція, Греція, Нідерланди, Португалія, Угорщина, Італія, Латвія, Чорногорія, Словенія), нормативними документами, що регулюють діяльність органів державної влади (Німеччина, Фінляндія, Польща, Естонія) та/або відповідними угодами про співробітництво (Великобританія, Болгарія, Чехія, Ісландія, Норвегія, Литва). Консультації в основному стосуються врахування інтересів місцевого самоврядування при підготовці законодавства та питань місцевих фінансів. Крім того, асоціації виступають засновниками навчальних, консультативних, дослідницьких центрів, що надають відповідні послуги територіальним громадам, органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Об'єднання органів місцевого самоврядування (далі ООМС) є недержавним, неприбутковим всеукраїнським добровільним об'єднанням, яке створюється з метою організації взаємодії та співпраці територіальних громад сіл, селищ і міст та їх органів для більш ефективного здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад, забезпечення вирішення питань місцевого значення, розв'язання проблем соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій.

ООМС створене та діє на засадах самоуправління, добровільності, рівноправності її членів, відкритості, демократичності, законності та гласності.

Характер розвитку економічної системи України на сучасному етапі значною мірою залежить від ефективного залучення регіональних факторів та повноцінного здійснення міжрегіонального співробітництва у широкому розумінні, включаючи транскордонне і міжтериторіальне. Подібне співробітництво дозволяє не лише формува-

ти нові та укріплювати існуючі зв'язки між територіями всередині України та з сусідніми державами, але урешті-решт сприяє підвищенню рівня життя населення завдяки поєднанню зусиль місцевих громад, спрямованих на спільне вирішення нагальних соціально-економічних, гуманітарних, екологічних та інших проблем.

Однак міжрегіональне, у т.ч. транскордонне, співробітництво до певної міри стримується недостатнім рівнем економічного розвитку держави, слабкістю фінансової бази місцевих бюджетів та іншими факторами.

Поняття транскордонне співробітництво» [trans-border, trans-boundary, transfrontier, cross-border co-operation, далі ТКС) дослівно тлумачиться як «міжкордонне співробітництво». Згідно з формулюванням, поданим у Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, ТКС являє собою «будь-які дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними общинами або властями, які знаходяться під юрисдикцією двох або декількох держав, і укладання з цією метою необхідних угод або досягнення домовленостей».

Це співробітництво з середини ХХ століття почало активно розвиватися у країнах Західної Європи, де на сьогодні вже накопичено багатий досвід здійснення співпраці, спрямованої на поглиблення взаємовідносин між територіальними общинами або властями сусідніх держав.

У поточному часі у країнах Західної, Центральної та Східної Європи створено понад 150 транскордонних об'єднань у формі євро-регіонів, а також стабільно розвивається міжтериторіальна громада.

Україна залучилася до повноцінної транскордонної співпраці у 1993 році, коли було заснована Карпатський єврорегіон у складі адміністративно-територіальних одиниць України, Угорщини, Румунії, Польщі та Словаччини. У поточному часі за участю територій нашої держави функціонує шість те у процесі створення знаходяться ще два єврорегіони.

У рамках транскордонного співробітництва здійснюється ціла низка різномасштабних (за обсягом фінансування, кількістю учас-

ників та значущістю вирішуваних завдань) проектів - економічних, національно-культурних, освітніх, оздоровчих тощо.

Значну організаційну та фінансову підтримку ТКС надає ЄС через спеціалізовані програми та структурні фонди. Разом із тим не можна ігнорувати наявність ряду проблем та перешкод розвитку подібного співробітництва за участю адміністративно-територіальних одиниць України. Розглянемо їх більш детально. Перш за все гальмування провадження ефективної регіональної політики та ТКС пов'язане з порівняно низьким рівнем соціально-економічного розвитку регіонів та України в цілому. Це спричинено політико-економічною нестабільністю, територіальною розбалансованістю виробничого потенціалу, дестабілізуючим впливом трансформаційних процесів, проблемами соціального характеру, напруженим екологічним становищем.

Актуалізується проблема юридичного розподілу повноважень та функцій місцевих і центральних органів влади, включаючи порядок та механізми такого розподілу. Не розмежовані чітко повноваження органів місцевого самоврядування різного адміністративно-територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область).

Відкритим залишається питання державної підтримки транскордонного співробітництва прикордонних адміністративно-територіальних одиниць України. Не опрацьовано належним чином є методика та нормативна база розробки проектів та програм, реалізацію яких передбачається підтримувати за рахунок коштів державного бюджету; не узгоджена остаточна роль, взаємодія та відповідальність суб'єктів транскордонної діяльності та уповноважених центральних органів виконавчої влади.

Як відомо, участь суб'єктів транскордонної співпраці у фінансуванні проектів та програм ТКС є обов'язковою. Але існує обмеженість фінансових ресурсів місцевих та регіональних бюджетів, що особливо актуально для сіл та селищ. Це суттєвий момент, оскільки у ряді прикордонних регіонів України переважав сільське населення (Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька області). Досі на низькому рівні залишається взаємодія з європейськими структурами,

які опікуються регіональними питаннями, із Конгресом місцевих та регіональних влад Європи, Асоціацією європейських прикордонних регіонів, Асамблеєю європейських регіонів.

Посилення правових, митних, економічних, технічних бар'єрів, ускладнення відповідних процедур перетину кордону, ущільнення кордонів з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією, яке відбувається у зв'язку з розширенням кордонів Європейського союзу, також справляє негативний вплив на динаміку транскордонних процесів.

Низькою залишається поінформованість про основні результати діяльності суб'єктів ТКС за участю прикордонних регіонів України, а також про зарубіжний досвід регіонального розвитку, в тому числі транскордонного та міжтериторіального співробітництва.

Названі проблеми будуть стримувати розвиток ТКС, якщо на прикладати зусиль до їх вирішення за участю адміністративно-територіальних одиниць України та відповідних регіональних [місцевих] транскордонних утворень.

Транскордонне співробітництво на кордоні з Європейським Союзом є важливою складовою співпраці в цьому пріоритетному для України напрямі. Вирішуючи нинішні проблеми прикордонних територій, допомагаючи створенню сталих партнерських відносин по обидва боки кордону ця співпраця водночас дедалі більше стає важливим механізмом для втілення нових форм співпраці. Уже під час впровадження Програм Добросусідства 2004-2006 рр., про які йтиметься далі, якісно нова роль була надана місцевим органам влади та самоврядування. Але, як показує досвід, це був лише початок тих важливих змін у відносинах між партнерами, і він отримав своє логічне продовження в новому програмному періоді 2007-2013 рр., пов'язаному з кардинальними змінами в підході до транскордонного співробітництва ЄС.

Транскордонне співробітництво є одним з найбільш прагматичних напрямів співпраці Україна-ЄС. Воно триває вже понад 10 років. Метою Програми є розвиток транскордонного співробітництва між ЄС та країнами-партнерами, серед яких і Україна. До 2004 р. учасниками програми були країни-члени ЄС, країни-кандидати, а також ті регіони Росії, Білорусі, України та Молдови, що межували з ними.

Перші транскордонні структури в шістдесятих роках базувались виключно на двосторонніх угодах між країнами-сусідами, скерованих на вирішення специфічних проблем на певному кордоні. Перевагою цих форм співробітництва було те, що на їх основі могли створюватися міжнародні структури за участю як держав, так і органів місцевого самоврядування.

Перша спроба регламентувати територіальне співробітництво на європейському рівні була здійснена в 1980 р. з прийняттям Радою Європи Мадридської Рамкової угоди щодо транскордонного співробітництва між місцевими органами влади.

Ця Конвенція, звичайно, не мала прямої юридичної сили, але опосередкований вплив цього документа на розвиток транскордонного та територіального співробітництва Європі (що можна було б також визначити як політичний вплив) важко переоцінити. Перш за все цим документом визнавався феномен транскордонного співробітництва та легітимність втілення органами місцевого самоврядування такого співробітництва, яке виходило за рамки юрисдикції певної держави. Конвенція допомогла також звернути увагу на ті інституційні утворення, які на той час уже існували: Еурегіо, Альп-Адріа, Рада Лемана, низка єврорегіонів у Центральній Європі, та ще раз підкреслити політичне прийняття та визнання європейськими країнами легітимності феномену транскордонного співробітництва.

Слід зауважити, що єврорегіони нині є взагалі однією з найпоширеніших інституційних форм транскордонного співробітництва. Єврорегіон це форма транскордонного співробітництва між територіальними громадами. Перші транскордонні структури в шістдесятих роках базувались виключно на двосторонніх угодах між країнами-сусідами, скерованих на вирішення специфічних проблем на певному кордоні. Перевагою цих форм співробітництва було те, що на їх основі могли створюватися міжнародні структури за участю як держав, так і органів місцевого самоврядування.

Перша спроба регламентувати територіальне співробітництво на європейському рівні була здійснена в 1980 р. з прийняттям Радою Європи Мадридської Рамкової угоди щодо транскордонного співробітництва між місцевими органами влади.

Але слід зазначити, що не завжди ця структура є оптимальною. Досвід показує, що при втіленні багатьох спільних програм виявляються певні недоліки, що заважають максимально ефективній реалізації транскордонного партнерства. Серед них, наприклад, те, що створення єврорегіону не призводить до виникнення нового утворення зі статусом повноправної юридичної особи. До складу єврорегіонів також не може входити держава. Крім того, слід зазначити значні диспропорції у моделях адміністративно-територіального поділу України та суміжних європейських держав. Певні кроки були зроблені в напрямі інституціоналізації транскордонного співробітництва і ЄС, але варто зазначити, що спочатку це питання не розглядалось Європейською Спільнотою в тому ракурсі, в якому це було зроблено в Раді Європи – нормативно, ця діяльність скоріше була спрямована на сприяння втіленню фінансових інструментів ЄС програм INTERREG. Першою спробою створити інституційну базу для співробітництва була ініціатива Європейської Комісії щодо Європейського угруповання з економічних інтересів (EGEJ). Метою цієї структури було сприяння співробітництву фізичних осіб, підприємств та інших юридичних осіб по різні боки кордону.

Втім, слід зазначити, що навіть якщо задекларована мета цієї новоствореної інституції, здавалося, могла сприяти співробітництву органів самоврядування з різних країн – місцеві та регіональні органи влади є зазвичай юридичними особами, отже, можуть браги участь у створенні таких структур, водночас скерованість EGEJ на суто економічні цілі робила цей інструмент мало адаптованим для розвитку транскордонного співробітництва, де відносини між органами влади не скеровані на пряму економічну вигоду.

Нова можливість інституційного співробітництва – Європейські угруповання з територіального співробітництва (EGTC). Новою можливістю транскордонного інституційного співробітництва є так звані Європейські угруповання з територіального співробітництва (EGTC), які були створені Постановою ЄС № 1082/2006. Ця Постанова є дуже значною подією в розвитку територіального співробітництва ЄС, оскільки це перша спроба створення такого інструменту на рівні Європейської Співдружності.

Вагомою перевагою EGTC є також те, що він не уніфікує практику територіального співробітництва, а зберігає різноманітність можливих інституційних утворень у рамках одного європейського законодавчого акту, враховуючи досвід попереднього переважно транскордонного, співробітництва.

Що стосується можливості для України брати участь у цьому новому механізмі партнерства, то в самій Постанові 1082/2006 чітко зазначено, що “країни не члени ЄС не повинні виключатися з процесу втілення механізму щодо створення EGTC, якщо це відповідає законодавству країни, або закріплено в міжнародних договорах між країнами - членами ЄС та цією країною. Більше того, неодноразово експерти Комітету регіонів зазначали, що використання механізму EGTC на зовнішньому кордоні ЄС є дуже корисним як для обміну досвідом між територіальними органами влади країн ЄС та країн з іншого боку кордону, так і для можливого ефективного механізму сприяння реалізації Політики сусідства.

Слід зауважити, що цією новою можливістю співпраці могли б насамперед скористатись вже існуючі партнерські структури, які б за її допомоги змогли поглибити співпрацю, розпочату в попередні періоди. Так, наприклад, деякі єврорегіони вже розпочали створення EGTC на своїй базі. Цього процесу мали б дотримуватися і єврорегіони з участю українських партнерів.

Таким чином, законодавче та практичне забезпечення участі України в новому механізмі територіального співробітництва EGTC є необхідною умовою повноправної участі у цьому процесі сьогодні та в майбутньому. Але наслідки цієї співпраці можуть бути і значно ширшими. Так, наприклад, необхідно зауважити, що досвід західних регіонів, де спільна участь у цьому новому механізмі нині можлива, може сприяти загальному процесу посилення місцевих органів влади, а також сприяти поширенню європейської практики багаторівневого керування.

Внаслідок розширення Європейського Союзу до кордонів України суттєво змінився сам статус транскордонного співробітництва нашої держави. Для України міжрегіональне співробітництво являє собою надзвичайно важливий шлях практичного включення її регі-

онів до загальноєвропейських інтеграційних процесів. Прикордонна співпраця дедалі активніше інтегрується до економічних комплексів прикордонних регіонів України та членів ЄС, що розширює коло суб'єктів, зацікавлених у розширенні такої співпраці.

Нині, у сучасній Європі існує безліч нових форм транскордонного співробітництва, які успішно розвиваються. Нормативно-правовою базою функціонування транскордонного співробітництва в Європі є Європейська рамкова Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. Дана Конвенція проголошує, що сторони транскордонного співробітництва мають право визначати контекст, форми та межі, в яких можуть здійснювати свою діяльність. Також Конвенція не забороняє договірним сторонам використовувати за спільною згодою окрім співробітництва на договірній основі (яке ґрунтується на типових і рамкових угодах, статутах і договорах) й інші форми транскордонного співробітництва.

Все більше набуває розвитку така форма транскордонного співробітництва як Європейські угруповання територіального співробітництва (ЄУТС), які створені з метою полегшення та сприяння транскордонному, транснаціональному та/чи міжрегіональному співробітництву між членами ЄС в цілях зміцнення економічного та соціального єднання.

Так, щодо правової природи утворення, функціонування та припинення діяльності Угруповання, зазначимо, що Декрет Європейського Парламенту та Європейської Комісії № 1082/2006/ЕК від 5 липня 2006 року (Декрет) містить відповідні норми стосовно правових підстав утворення, мети і завдань діяльності, умов і критеріїв до участі засновників-членів, що входять до Угруповання; правил функціонування та ліквідації таких утворень.

У документі зокрема зазначено, що:

- цей Декрет прийнятий з метою здійснення спеціального заходу для поглиблення економічної і соціальної єдності членів Спільноти, що вимагає посилення територіальної співпраці (частина I преамбули). Адже існуючі засоби виявилися не при-

- датними для організації структурної співпраці у рамках ініціативи INTERREG (частина 4 преамбули);
- цим спеціальним заходом утворюється інструмент (засіб) для подолання перешкод на шляху територіальної співпраці у формі можливості утворення Угрупування (частина 8 преамбули та частина 2 статті 1);
 - угруповання матимуть статус юридичної особи і вступ до них є добровільним (частина 8 преамбули та частини 3 та 4 статті 1);
 - угруповання утворюються регіональними і місцевими органами самоврядування, їх завдання і повноваження відображаються в Угоді про утворення Угрупування. (Угода) (частина 10 преамбули);
 - угруповання здійснюють свою діяльність по використанню програм або проектів територіальної співпраці, що реалізуються як за участю, так і без участі Спільноти (частина 10 преамбули);
 - створення угруповання не торкатиметься наявних фінансових зобов'язань країн, регіональних та місцевих органів влади, є неприпустимим делегування Угрупуванню владних повноважень членів (частина 11-12 преамбули);
 - угруповання складається з учасників-членів які розташовані на території хоча б двох країн членів Спільноти (частина 2 статті 3). Декрет не виключає можливості участі юридичних осіб третіх країн (у даному випадку України) в Угрупуванні за умови, коли така участь дозволяється національним законодавством третьої країни, або угодою між країною члена Спільноти та третьою країною (частина 16 преамбули).

Щодо наявності повноважень необхідних для участі у такій співпраці представницьких органів місцевого самоврядування України, то відповідно до частини 2 статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, при цьому таким асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів

місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування (частина 3 статті 15 Закону).

Україна приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р. та ратифікувала Протокол № 2 до цієї Конвенції, який стосується міжтериторіального співробітництва, укладений 5 травня 1998 року. Варто зазначити й те, що згідно Закону України «Про транскордонне співробітництво», який визначає правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва, транскордонне співробітництво – це спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством. Отже, суб'єктами транскордонного співробітництва є територіальні громади, їх представницькі органи, місцеві органи виконавчої влади України, що взаємодіють з територіальними громадами та відповідними органами влади інших держав у межах своєї компетенції, встановленої чинним законодавством та угодами про транскордонне співробітництво.

Згідно статті 7 даного Закону суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства України укладають угоди про транскордонне співробітництво і забезпечують їх виконання; забезпечують виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво; беруть участь у розробленні та реалізації спільних проектів (програм); приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносять пропозиції щодо запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; вносять у разі потреби у встановленому порядку пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства з питань транскордонного співробітництва.

Суб'єкти транскордонного співробітництва України в межах своїх повноважень та відповідно до законодавства можуть укладати

угоди про транскордонне співробітництво, які регламентують правові, організаційні, економічні та інші аспекти співробітництва. Угоди про транскордонне співробітництво можуть передбачати утворення органів транскордонного співробітництва. Статус, функції, повноваження та джерела фінансування органів транскордонного співробітництва визначаються міжнародними договорами України про транскордонне співробітництво, угодами про транскордонне співробітництво, законодавством держав, на території яких вони розмішені, статутами цих органів.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місце самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних придатків – армію, міліцію тощо.

В Україні за роки незалежності були зроблені перші кроки для інституціонування демократичної децентралізації в плані створення правової основи для процесу децентралізації. Етапом на цьому шляху стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Наступним реальним кроком стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської Хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної Комісії Верховної Ради, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування. Запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою – область, район, громада з широким

самоврядуванням, передача функцій виконавчої влади від місцевих держадміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень.

Ключові пропозиції сформульовані таким чином, що вони не торкаються внесення змін до Розділу I Конституції, в якому закріплене поняття місцевого самоврядування і прийняття якого має відбуватись через референдум, що значно в часі відтермінували б процес децентралізації.

Внесення відповідних змін до Конституції має створити правову основу для прийняття низки законодавчих актів, спрямованих на реалізацію реформи місцевого самоврядування. Серед них є нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки законодавчих актів, які визначають розподіл повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування та ін. Передбачається, що законодавчі нововведення забезпечать надійну правову основу для ефективного здійснення влади в Україні. Однак, реалізуючи політику децентралізації слід зважати на ті ризики, які можуть виникнути.

Надання органам місцевого самоврядування більших прав і повноважень дає змогу розвивати транскордонне співробітництво тому, що, перш за все, вирішується одна з проблем розвитку, а саме фінансування.

Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних в політичному, економічному, соціальному плані країнах (Франція, Великобританія, Італія, Польща) в процесі здійснення децентралізації влади вони мали великі проблеми. В умовах глибокої політичної, економічної та соціальної кризи цей чинник слід завчасно враховувати, щоб упередити можливі негативні наслідки децентралізації. В цьому плані слід забезпечити послідовність у здійсненні цього процесу, зокрема, органи влади зобов'язані забезпечити спроможність участі народу в управлінні суспільно-політичними та суспільно-економічними процесами в державі: держава має посприяти зміцненню

інститутів місцевого самоврядування, ефективності їх діяльності з метою забезпечення здійснення ними самоврядних функцій на рівні району та регіону, забезпечити ефективність системи служби в органах місцевого самоврядування, підвищення рівня оплати службовців місцевого самоврядування, їх освітнього та компетентного рівня, здійснення ефективної політики, спрямованої на подолання диспропорцій в економічній та інших сферах розвитку територій, збільшення обсягу бюджетного фінансування та вдосконалення механізму трансфертів фінансових ресурсів держави на рівень територіальних громад, ліквідації диспропорцій у розвитку економічної та правової основ у здійсненні децентралізації.

Розвиток об'єднань місцевого самоврядування, їх ефективне функціонування є основою для територіального розвитку в цілому. Основні принципи діяльності об'єднань місцевого самоврядування закладені у Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Україною у 1997 р., серед них - принципи правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Принцип правової автономії означає, що об'єднання органів місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаманні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами. Як зазначається у хартії, ці повноваження мають бути досить повними для ефективного здійснення місцевого самоврядування та ексклюзивними, тобто притаманними тільки зазначеним органам. Тут йдеться про уникнення дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та будь-якими іншими. Ці повноваження мають бути вичерпними щодо прийняття будь-яких рішень органами місцевої влади під їх відповідальність та в рамках чітко визначених повноважень. Зазначений принцип також має бути ефективним щодо делегованих повноважень: органи місцевої влади мають бути вільними у взятті на себе виконання цих повноважень, урахувавши місцеву специфіку.

Фінансова автономія об'єднань органів місцевого самоврядування означає, що зазначені органи мають право збирати та розподіляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб орган місцевого самоврядування міг якісно

здійснювати свої функції та повноваження. Частина зазначених ресурсів має надходити до місцевих бюджетів через місцеві податки та збори. Ставки місцевих податків та зборів має право визначати самостійно орган місцевого самоврядування, але в рамках, передбачених законодавством.

Суть місцевого самоврядного управління полягає у реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку громад та всіх важливих питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Більшість з місцевого населення України взагалі вважає, що місцеве самоврядування також належить до органів державної влади, тобто місцеве населення не знає своїх реальних прав та можливостей впливу на ситуацію в їх регіоні.

Як показує світовий досвід, за будь-яких форм місцевого управління державний контроль за діяльністю об'єднань органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за дотриманням ними національного законодавства використовується завжди. У багатьох розвинених країнах місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного нагляду та контролю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації.

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави актуальним є реформування системи об'єднань органів місцевого самоврядування.

На сьогодні проблема ефективності об'єднань місцевого самоврядування є однією з найважливіших. Головним чинником якісного управління є чіткий розподіл повноважень та компетенцій між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Важливим аспектом територіального розвитку є надання широких повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути законодавчо забезпечено. Децентралізація владних повноважень (передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом забезпечення ефективного місцевого самоврядування та якісного надання послуг населенню.

Розділ 3.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА СТРУКТУРА МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Система органів влади на рівні громади

Основні принципи самостійності та самоврядності територіальних громад закладені у Європейській хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Україною у 1997 році. Однак, значна кількість положень цього документу в Україні так і залишилася не реалізованою, незважаючи на проголошений принцип визнання самостійності територіальних громад України та неодноразові спроби проведення реформ у системі місцевого самоврядування з метою наближення до європейських стандартів.

Базовим принципом місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії є право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення. Самодостатні та дієздатні територіальні громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни та максимального наближення влади до народу, створення гнучкого механізму місцевого управління із зменшенням долі бюрократії у порівнянні з централізованою системою управління, що, в свою чергу, сприяє створенню умов для самостійного вирішення населенням питань місцевого значення.

Важко не погодитися з думкою О. Бабінової про те, що якщо проаналізувати принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування з точки зору того, як вони виконуються Україною, то висновок

буде не на користь нашої держави. Так, принцип організаційної автономії органів місцевого самоврядування визначається можливістю зазначених органів самостійно формувати власну структуру за рахунок коштів місцевих бюджетів, однак на сьогоднішній день в Україні цього немає. Принципи фінансової та правової автономії визначають право та реальну можливість територіальних громад самостійно формувати місцевий бюджет і створювати необхідну для цього власну нормативно-правову базу. До реалізації зазначеного Україні ще далеко, оскільки реальної самостійності територіальні громади України практично не мають. На сьогоднішній день, в Україні принципи правової, фінансової, організаційної самостійності територіальних громад практично не реалізуються. Це суттєво відбивається не тільки на місцевому, а й на регіональному розвитку країни [Бабінова, 2009:124].

В Україні право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією і визначається як місцеве самоврядування, але реалізацію цього права не завжди можна здійснити на практиці. На сьогодні органи місцевого самоврядування України не мають достатніх можливостей для повноцінної діяльності на своїй території. Тут мається на увазі не лише спроможність самостійного прийняття рішень та їх реалізації, але і відсутність необхідних ресурсів, що є необхідним для реального розвитку територіальних громад. Якщо у Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначається, що здійснення державних повноважень, як правило, повинно покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян, то в Україні повноваження *de jure* прописані для органів місцевого самоврядування, а *de facto* всі важелі прийняття рішень сконцентровані у органів державної виконавчої влади. Для всіх уже звичним є систематичне втручання органів державної виконавчої влади у справи органів місцевого самоврядування. Загалом, це відбувається через недосконалість національного законодавства у цій сфері.

Не можна також не зупинитися на непослідовності законодавця у виборі моделі місцевого самоврядування, оскільки за приписами ст. 7 Конституції України місцеве самоврядування є природним правом

територіальної громади, у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» це “гарантоване державою право”. Така невідповідність закону акту прямої дії – Конституції свідчить про нівелювання конституційного права територіальної громади на самостійне здійснення самоврядування, тобто вирішення питань місцевого значення відсуваються на другий план. Така недовіра держави територіальній громаді породжує в свою чергу зворотню недовіру громади до центральних органів влади. На сьогодні реального механізму функціонування громад, умов для формування дієздатного самоврядування в Україні поки що не створено. Можливо, ці проблеми слід розв’язати в окремому законі про територіальну громаду. У будь-якому випадку слід пам’ятати, що функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування є похідними від територіальної громади, це продовження функцій цих спільнот, а не навпаки.

Згідно з чинним законодавством України, систему місцевого самоврядування можна визначити як сукупність суб’єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження. Це структурно організовані колективи службовців, що наділяються владою у системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень, а також виборні й інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення і не входять до системи органів державної влади.

Оскільки право на участь у місцевому самоврядуванні реалізується за належністю до відповідних територіальних громад, тому в сучасних умовах зростає значення цих первинних суб’єктів місцевого самоврядування. Безпосередньо людина, колективи, об’єднані спільною територією проживання спроможні чітко сформулювати, вирішити чи запропонувати оптимальні та ефективні шляхи розв’язання існуючих проблем місцевого значення.

Значна частина науковців вважає територіальну громаду в системі місцевого самоврядування в Україні найслабшою ланкою, хоча юридично і фактично вона є базовим елементом даної системи. Дуже небезпечним є факт байдужості членів громади до спільних громадських справ, про що свідчить як низька явка на виборах останніми

роками, аналіз рішень, які приймають органи місцевого самоврядування, невисока активність жителів при проведенні громадських слухань тощо. Зростаюча недовіра громадян до органів влади в цілому та місцевого самоврядування зокрема, а також їх посадових осіб, призводить до відторгнення переважної частини членів територіальних громад від управління їх справами. Вкрай критичним є той факт, що не всі територіальні громади мають місцеву еліту, здатну утверджувати ідеали самоврядування. Її виховання є справою громад і держави, яка має постійно дбати завдяки освіті, культурі, науці через різноманітні конкурси, гранти, діяльність неурядових громадських організацій тощо. Тому ряд дослідників доходить висновку, що територіальна громада в сучасному вигляді є неефективним політико-правовим і соціально-економічним інститутом, який потребує реформи.

Територіальна громада проголошується Конституцією і законами України первинним, центральним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища як територіальна громада містить поняття населення як соціальної спільноти жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням. Тобто до територіальної громади можуть належати громадяни України та іноземці, особи без громадянства, які постійно проживають у селі, селищі, місті і користуються за такими ж правами і свободами, виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятком, встановленим чинними законами.

Крім цього, під цим визначенням необхідно розуміти також територіальну основу місцевого самоврядування село, селище і місто, тобто базову ланку територіального устрою (частина території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування).

У проєкті нової редакції ст. 133 Конституції України громада як базова ланка територіального устрою визначається адміністративно-територіальною одиницею, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому

порядку межі її території. На нашу думку тут відбулося певне су-міщення понять: громади як територіальної одиниці та громади як сукупності жителів, що мають право на самоврядування.

Виникає побоювання, що таке подвійне тлумачення поняття «громади» призведе до нечіткості його визначення та подальшого застосування. Прикладом є цього конституційний законопроект стосовно децентралізації влади: редакція ст. 133 (застосовується поняття «громада»), ч. 1 нової редакції ст. 142 (застосовується поняття «територіальна громада»), нова редакція ст. 140 (застосовується поняття «мешканці громади»). Авторам цього законопроекту доцільно було б звернути свою увагу на результати наукових досліджень стосовно поняття та природи цих понять з метою недопущення подвійних розумін та уніфікованого застосування понятійного апарату.

У свою чергу, Конституційний Суд України у своєму висновку № 2-в/2014 також звернув увагу на те, що в чинній Конституції зберігається поняття територіальної громади (ст. 95), що не узгоджується з терміном «громада», визначеним у пропонуваній редакції ст. 133 Конституції; а також на неузгодженість ч. 6 нової редакції ст. 140 Конституції, у якій зазначено, що підстави та порядок делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади встановлюються законом, із ч. 3 ст. 143 Конституції, де передбачено можливість надання, а не делегування законом органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, державне фінансування їх здійснення.

Так, територіальну громаду М. Баймуратов розуміє як сукупність фізичних осіб, які постійно проживають на певній території та зв'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру [Баймуратов, 1996:95]. Визначаючи структуру територіальної громади, М. Орзіх вважає, що до неї належать «громадяни України, іноземці, біженці та змушені переселенці, котрі постійно проживають у місті й є платниками місцевих податків і зборів» [Орзіх, 2005:5].

Аналізуючи явище територіальної громади за сутністю, змістом і формою вітчизняний науковець О. Батанов дає наступне її визначення:

«[Т]ериторіальна громада – первинний суб’єкт муніципальної влади, який являє собою спільність фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають на території села (або добровільного об’єднання в спільну громаду декількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов’язані територіально-особистісними зв’язками системного характеру» [Батанов, 2010:299-300].

Отже, територіальна громада це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об’єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб’єктністю, а саме правом формування через інститут виборів відповідних представницьких органів, проведення місцевих референдумів, управління місцевими справами, в тому числі бюджетами та комунальною власністю тощо.

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, оскільки її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягли 18-річного віку та дієздатні, є активними суб’єктами права на участь у здійсненні самоврядування: мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до цих органів або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими законами і статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та у межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, який підлягає державній реєстра-

ції в органах Міністерства юстиції України. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві традиції. Зміст, опис та порядок використання символіки громад визначаються відповідною радою згідно з законом.

Суб'єкти місцевого самоврядування (ради громади, їх виконавчі органи, посадові особи ради громади тощо) формуються громадою через форми прямої й непрямої демократії та характеризуються щодо неї вторинним, похідним характером. Формами безпосередньої діяльності громад є місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території та надання послуг соціально незахищеним жителям населеного пункту, участь жителів у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування та інші незаборонені Конституцією форми прямої місцевої демократії. Формами опосередкованої реалізації громадами свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування.

За приписом нової редакції ст.140 Конституції України територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Вищевказана стаття також передбачає, що територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади. В контексті цієї норми є доцільним детальніше зупинитися на дослідженні цього поняття.

Поселення є елементом територіального устрою України, що визначено ст.133 Конституції України. Оскільки цією статтею визначено три типи поселень: міста, села і селища, необхідно встановити кількісні та якісні відмінності між цими категоріями. Поки що це питання регулюється Указом Президії Верховної Ради УРСР

від 12.03.1981 року «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». Цим документом визначаються різні категорії населених пунктів – міста обласного, районного підпорядкування, селища міського типу. Основними відмінностями є кількість населення та характер його зайнятості. Так, до міст обласного значення відносяться міста чисельністю понад 50 тисяч жителів, що мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення. До міст районного значення – поселення чисельністю понад 10 тисяч жителів, з яких не менше двох третин становлять робітники, службовці та члени їх сімей. Така сама вимога до зайнятості відноситься до селищ міського типу, однак поріг кількості населення тут знижено до 2 тисяч жителів. Важливим при цьому є фактор рівня організації комунальних послуг (наявність централізованого водопостачання та водовідведення, теплопостачання, газифікація) [Ганущак, 2015:41].

Наведена класифікація сьогодні вже не може задовольняти, бо реальна ситуація не відповідає цим нормам ні по кількості населення, ні по характеру зайнятості. Новою характеристикою, яка ніколи раніше не враховувалася є щоденні міграційні процеси. Якщо звернутися до зарубіжного досвіду, то в країнах Європи розрізняють лише дві категорії – сільська та міська, основою поділу яких є густота населення, а не рівень комунальних послуг (наявність централізованого водопостачання та водовідведення, теплопостачання, газифікація є нормою), не характер зайнятості (наразі домінуючу роль відіграє не промисловий чи сільськогосподарський сектор, а сфера послуг).

На мою думку, для визначення категорій поселень на сьогодні найбільш суттєвими є два показники: внутрішня зайнятість та рівень урбанізму. У цьому випадку до категорії міст слід відносити поселення, де більшість населення працює в ньому та забудова в основному суцільна чи багатоповерхова. Селище в цьому випадку повинне зберегти таку ж характеристику зайнятості, однак щільність населення в ньому є меншою, оскільки переважає садибна забудова. Важко не погодитися з Юрієм Ганущаком в тому, що хоча кількість населення і не відіграє вирішальної ролі, але зважаючи на те, що

місто і селище в більшості випадків стають центри громад, доцільно все-таки встановити обмеження, що складають два та п'ять тисяч населення відповідно. Усі інші поселення варто віднести до категорії сіл. Звичайно, що вказані критерії не є ідеальними, оскільки існують поселення, що мають щільну забудову, однак в яких відсутня економічна складова. Як приклад можна навести колишні військові містечка чи поселення, що орієнтувалися на монофункціональне виробництво, яке наразі не функціонує. В ментальному плані позицію, що рівень комфорту в селі повинен бути гіршим, ніж у місті, потрібно ламати [Ганущак, 2015:42].

Віднесення поселень до категорії сіл, селищ чи міст за вказаними критеріями в процесі реформування адміністративно-територіального устрою має суттєве практичне значення щодо формування дієздатних громад. З огляду на формування органів самоорганізації населення, прикладне значення мають умови відмежування поселень одне від одного, адже непоодинокі випадки, коли села зливаються, між ними немає межі. В той же час, від цього залежить умова обрання старости поселення. Слід чітко визначити критерії, за якими одні поселення будуть розмежовані, а інші об'єднані. Головна характеристика: відстань від меж забудови. Важливу роль відіграють також географічні умови: рельєф, водні перепони тощо, а також історичні та національно-культурні особливості.

У різних державах з метою ефективно організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях), на вибір яких впливають не лише вищезазначені фактори, а ще й неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні». Що ж до нашої держави, то Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст) [Мазепа, 2012:69].

Слушною є думка Катерини Мазеви, що такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має свої гли-

бокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування. Стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені неприродним шляхом – «згори» актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, і в силу цього вони носять «штучний» характер. Так виникли, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. «Штучні» адміністративно-територіальні одиниці – це регіони і субрегіони. Населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, а може і не визнаватися ним [Мазепа, 2012:69].

Автор погоджується із думкою В. Малиновського, що з точки зору функціонування органів публічної влади первинний рівень України порівняно з регіональним та субрегіональним потребує найменшого реформування, адже модель публічної адміністрації на цьому рівні, за винятком м. Севастополя та певною мірою Києва, у цілому відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Однак її суттєві недоліки і пов'язана з цим перспектива укрупнення сільських територіальних громад спонукають до визначення концептуальних засад організації влади на цьому рівні [Малиновський, 2010:171].

Як уже зазначалося вище, відповідно до нової редакції ст. 140 Конституції України органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади. З наведеного випливає, що на первинному рівні публічного управління владні повноваження здійснюватимуться виключно через систему місцевого самоврядування - радами громад міст, селищ, сіл та їх виконавчими органами.

Представницьким органом місцевого самоврядування громади має стати рада громади, що здійснюватиме представницьку, нормот-

ворчу, установчу і контрольну функції у межах відповідної самоврядної адміністративно-територіальної одиниці. Зі змісту норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до компетенції органів місцевого самоврядування базового рівня, відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі, буде віднесено вирішення наступних питань: місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвиток та утримання місцевої інфраструктури (зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення); планування розвитку території громади; питання забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); культура та фізична культура; житлово-комунальні послуги (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); утримання об'єктів комунальної власності, вулиць і доріг у населених пунктах; громадська безпека; гасіння пожеж; муніципальна міліція; середня, дошкільна та позашкільна освіта; розвиток культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я; соціальна допомога через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг, благоустрій територій. Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Вищезазначені повноваження здійснюються в тому числі і через виконавчі органи ради, які формуються та функціонують відповідно до закону. Вищим органом у системі виконавчих органів громади є виконавчий комітет, що формується радою за поданням

голови громади. Кількісний склад та структура виконавчого органу визначаються радою громади, а його персональний склад вноситься на розгляд ради головою. Повноваження виконавчих органів ради громади визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами.

Серед питань виключної компетенції ради громади насамперед слід зазначити наступні: затвердження відповідно до закону статуту громади; управління майном комунальної власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку підзвітних територій і контроль за їх виконанням; затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків, зборів, обов'язкових платежів; забезпечення місцевих референдумів та реалізація їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій, установ, здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення у межах закону інших важливих для життєдіяльності громади публічних справ, що не вилучені зі сфери їх компетенції і вирішення яких не віднесено до компетенції інших органів публічної влади.

Очоловатиме раду громади та її виконавчий комітет голова, процедура обрання якого залишається незмінною через рівні, прямі, загальні, таємні вибори (Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015р. №595- УІІІ). Головою громади може бути обраний її член, який має право голосу. У разі, коли жоден з кандидатів не отримує більше половини голосів виборців (для міст з кількістю виборців понад 90 000 осіб), має відбутися другий тур виборів за участю двох кандидатів, які отримали найбільшу кількість голосів у першому турі голосування. Запровадження голосування у два тури зможе подолати існуючу в Україні проблему легітимності міських голів, які обиралися за принципом відносної більшості, що не відповідала позиції деколи навіть третини виборців громади.

Якщо новим законом про місцеві вибори розширено існуючу кількість суб'єктів-кандидатів на посаду міських голів міст обласних центрів (крім політичних партій право висування кандидатів надано окремим громадянам через самовисування), однак, невирішеною залишається проблема висування кандидатами в депутати цих рад ви-

ключно політичними партіями. Вважаємо, що повернення до чистої мажоритарної системи виборів із застосуванням інституту самовисування (без прив'язки до політичних партій) до ради громади зняло б напруження в суспільстві та повернуло б довіру до чесного формування депутатського корпусу без приналежності до партійних списків та взятих на себе політиками зобов'язань, а також надало б можливість членам громади, що не належать до тих чи інших політичних партій, взяти активну участь в управлінні справами громади в якості депутата.

Ще однією перевагою Закону про місцеві вибори є зменшення кількості депутатів у радах громад. Так, існуюча на сьогодні 220-тисячна армія депутатів усіх рівнів буде скорочена приблизно на третину. Наприклад, кількість депутатів Ужгородської міськради складала 60 депутатів у VI скликанні, а уже їх кількість у VII скликанні за новим законом становить лише 36).

На думку автора, з метою розмежування представницько-контрольної, виконавчої та корупційної складових муніципальної влади необхідно усунути існуюче суміщення депутатських повноважень із посадами у виконавчих структурах місцевого самоврядування, запровадивши заборону мати депутатський мандат посадовим особам місцевого самоврядування.

Науковцями неодноразово піднімалося питання щодо необхідності усунення проблеми розбалансування систем муніципального управління в громадах, де партійна належність голови не збігалася з депутатською більшістю відповідної ради [Малиновський, 2010:173]. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» був передбачений інститут недовіри голові з боку ради і ця норма часто застосовувалася на практиці. Однак, Законом України «Про місцеві вибори» передбачено посилення захисного механізму для цих суб'єктів та передбачено право громади, яка обирала голову громади прямими виборами, на дострокове припинення повноважень відповідного голови за народною ініціативою. Поряд з цим, законом передбачено і відкликання голови за рішенням вищого керівного органу партії, місцева організація якої висунула відповідного кандидата, що знову ставить обраних від партій кандидатів у пряму залежність та підпорядкування.

Погоджуємося з Ю. Ганущаком про те, що зовсім недоречною є норма, коли у разі усунення з посади голови громади його повноваження виконує секретар ради, якого мешканці не обирали на прямих виборах. Це створює спокусу спотворення результатів народного волевиявлення адміністративними методами. Якщо вже голові висловлено недовіру, то до нових виборів його повноваження як керівника виконавчого органу повинен виконувати перший заступник, але без права здійснення кадрових змін. Щодо секретаря ради, то він повинен лише головувати на засіданнях сесій (така норма раніше була закріплена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні») [Ганущак, 2015:62].

Виходячи з вимоги ст.140 Конституції України в новій редакції, голова громади є одночасно головою ради громади, головує на засіданнях ради громади та головою її виконавчого органу. Якщо проаналізувати норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити три основні функції, що здійснюються головою громади, а саме:

- представляє громаду у відносинах з органами державної влади та іншими органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, політичними партіями, громадськими об'єднаннями;
- головує на пленарних засіданнях ради громади;
- очолює виконавчий орган ради громади, який за його поданням формується радою громади.

Ураховуючи значний обсяг повноважень, що надається громаді, голова повинен володіти відповідним професійно-кваліфікаційним рівнем, але законом встановлено, що право бути обраним депутатом, сільським, селищним, міським головою чи старостою належить громадянам України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. Не може бути обраною особа, яка має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не знята чи погашена в установленому законом порядку. Тобто, законом не передбачено певних особливих умов, що ставляться до кандидата на посаду голови громади.

Цікавим з огляду на наведене є пропозиція науковців щодо запровадження спеціальних вимог до кандидата на посаду голови громади [Малиновський, 2010:174]. Так, Ю. Ганущак вважає, що кандидат на посаду голови громади має відповідати наступним вимогам: досягнення тридцятирічного віку; спеціальність в освітній галузі «державне управління» чи проходження спеціалізованого курсу з підготовки спеціалістів у сфері публічного управління за річною програмою; стаж державної чи муніципальної служби на керівних посадах не менше трьох років; обирався депутатом не нижче ради громади щонайменше однієї каденції; обирався старостою поселення щонайменше однієї каденції [Ганущак, 2015:61].

Можливо, на перший погляд, такі вимоги є завищеними, однак більшість з них є слушними, зокрема ті, що стосуються освіти та стажу роботи в органах державної влади чи місцевого самоврядування, обрання депутатом чи старостою поселення. Адже на практиці ми часто стикаємося з непрофесіоналізмом керівників органів місцевого самоврядування, коли до влади приходять представники партій, що не мають жодного уявлення про державне управління, поняття ефективності та системності управлінських рішень, що призводить не до розвитку громади, а навпаки до руйнування її надбань. Це стосується насамперед управління ресурсами громади, тобто її власністю, землею, природними ресурсами та фінансами. В умовах реформування державного управління, укрупнення громад та передачі повноважень і фінансових ресурсів від центральних органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування це питання постане особливо актуально, оскільки передача повноважень та фінансів тягне за собою не лише права, але і обов'язки перед громадою, де ціна помилки дорого коштує суспільству як і навчання в процесі виконання своїх обов'язків.

Виходячи з наведеного та враховуючи те, що обсяг повноважень, який надається громаді, досить великий, тому голова громади повинен мати певну фахову підготовку для їх здійснення. Доцільно запровадити певні цензи для цих осіб, в тому числі і щодо їх освітнього рівня та ценз осілості – проживання на території громади протягом певного часу.

Вперше в Україні, з метою здійснення ефективного управління у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, для виконання виключно власних повноважень запроваджується інститут старости поселення, який здійснює управлінські та представницькі функції. Відповідно до розробленого проекту Положення про старосту села (селища) сільської (селищної, міської) об'єднаної територіальної громади, староста є посадовою особою місцевого самоврядування, який представляє інтереси жителів села (селища) у виконавчих органах ради об'єднаної територіальної громади.

Згідно вказаного Положення староста за посадою входить до складу виконавчого комітету сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади, здійснює свої повноваження на постійній основі та зобов'язаний:

1) сприяти жителям села (селища) у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;

2) брати участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села (селища);

3) вносити пропозиції до виконавчого комітету сільської (селищної, міської) ради з питань діяльності на території відповідного села (селища) виконавчих органів сільської (селищної, міської) ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;

4) погоджувати проекти рішень сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на її території;

5) шанобливо ставитися до жителів села (селища) та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування;

6) здійснювати моніторинг за станом довкілля, станом об'єктів інфраструктури, громадським правопорядком;

7) здійснювати моніторинг за дотриманням прав і законних інтересів жителів села (селища) у сфері соціального захисту, культури,

освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації права на працю, медичну допомогу;

8) не допускати дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави;

9) виконувати інші обов'язки, визначені Положенням про старосту, статутом об'єднаної територіальної громади, актами органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Для виконання покладених на нього обов'язків, староста має право:

1) брати участь у пленарних засіданнях сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади, з правом дорадчого голосу, а також у засіданнях постійних комісій ради;

2) взаємодіяти з сільською (селищною, міською) радою об'єднаної територіальної громади, підприємствами, установами, організаціями комунальної форми власності та їх посадовими особами, що розташовані на території територіальної громади, громадськими об'єднаннями, які діють на території територіальної громади, а також іншими суб'єктами та інституціями;

3) одержувати безоплатно від виконавчих органів ради об'єднаної територіальної громади, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб, що розташовані на території територіальної громади, необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали.

Староста обирається в порядку, визначеному законом, на строк повноважень сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади. Вибори старости (крім перших) відбуватимуться одночасно з виборами сільського (селищного, міського) голови, депутатів ради об'єднаної територіальної громади. Повноваження старости припинятимуться одночасно із припиненням повноважень сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади. Щодо дострокового припинення повноважень старости, воно допускатиметься у разі: його звернення з особистою заявою до відповідної ради об'єднаної територіальної громади про складення ним повноважень старости; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; набрання за-

конної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті.

У разі звільнення з посади старости у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень, а також у разі неможливості здійснення ним своїх повноважень, повноваження старости здійснюватиме тимчасово виконуючий обов'язки старости, якого призначить сільський (селищний, міський) голова об'єднаної територіальної громади.

Місце та режим роботи, правила внутрішнього розпорядку, діловодства та інші питання організації діяльності старости визначатимуться сільською (селищною, міською) радою об'єднаної територіальної громади. Час прийому жителів старостою становитиме не менше як три дні на тиждень, один із яких не менш як до 19-ї години. Діяльність старости фінансуватиметься за рахунок бюджету сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади.

При здійсненні наданих повноважень староста буде підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями села (селища), відповідальним - перед сільською (селищною, міською) радою об'єднаної територіальної громади. Він не рідше одного разу на рік звітуватиме про свою роботу перед жителями села (селища) на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської (селищної, міської) ради об'єднаної територіальної громади староста зобов'язаний буде прозвітувати перед радою про свою роботу у будь-який визначений ними термін. Староста може бути притягнений до дисциплінарної, матеріальної, цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності, визначеної законом.

Вважаю за доцільне згадати ще одну ефективну форму здійснення управління місцевим справами - органи самоорганізації населення як представницьку форму місцевого самоврядування, що утворюються для самостійного, під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів жителів відповід-

ної території, на основі законів і локальних нормативних актів, використовуючи власні та залучені матеріально-фінансові ресурси. Це можуть бути сільські, селищні, будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів тощо, які створюються для задоволення соціально-економічних, культурних інтересів місцевого населення. Вони обираються місцевими жителями на певній території для виявлення та реалізації їх спільних інтересів, наділяються місцевими радами частиною власної компетенції, повноваженнями щодо володіння, користування і розпорядження майном комунальної власності відповідної громади. При цьому, органи самоорганізації населення розглядаються законодавцем як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території у межах села, селища, міста. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законодавством України.

Запропонована система влади на первинному рівні відповідатиме континентальній європейській моделі публічної адміністрації на місцевому рівні, що стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами громад України.

3.2. Система органів влади районного (субрегіонального) та регіонального рівня

Реалізація стратегічного євроінтеграційного курсу України, формування демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективної, дієздатної системи органів місцевої публічної влади, яка відповідає б цінностям демократичного суспільства і забезпечувала здійснення прав людини і основоположних свобод на місцевому рівні. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її як соціальної країни, де особа є дійсно вищою цінністю. Адже, як засвідчує досвід країн західної

демократії, тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, дотримання принципів субсидіарності й самостійності місцевого самоврядування є можливим поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, покращення соціально-економічного розвитку територіальних громад, районів та регіонів.

Україні вступила в період реформування політичної системи, метою якої є вдосконалення організації та формування всіх ланок і рівнів механізму публічної влади, зміцнення демократичних засад її здійснення. Питання трансформації та належної організації публічної влади в державі є універсальним і знаходить свій вияв у державотворчій практиці та юридичній науці всіх демократичних країн. Однак, для таких держав, як Україна, де відсутні усталені демократичні традиції і правові механізми реалізації демократичних цінностей, питання теоретичного обґрунтування оптимального співвідношення підсистем публічної влади та повноважень її органів становлять стрижневу проблематику державознавства, постійно перебувають в епіцентрі досліджень юридичної науки.

Реформування українського суспільства зумовило жваві дискусії про природу місцевої публічної влади та прийнятну міру її співвідношення з центральною владою. Конституція України 1996 року передбачила існування на місцях двох публічно-владних систем: місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. Ці обидві ланки місцевої влади покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення.

В Україні цей процес супроводжується ускладненням структури суспільства із його мереживом вертикальних та горизонтальних зв'язків. Перебіг політико-правових процесів також ускладнюється кризою суспільної довіри, що у свою чергу знижує толерантність у суспільстві, ступінь легітимності суспільно-політичних інститутів, зокрема інституту місцевої публічної влади. За таких умов потребує свого переосмислення розуміння суті місцевої публічної влади, її соціального призначення.

Загалом сучасна адміністративна доктрина в Україні переживає кризу, оскільки на порядку денному стоять питання щодо визначення стану і подальших перспектив адміністративного забезпечення формування та діяльності місцевої публічної влади. Реформування державного управління в Україні проводиться згідно з Концепцією адміністративної реформи, що була розроблена у 1998 році, створеною Президентом України Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. На цей час низкою указів Президента України втілено в життя певну кількість ідей і положень Концепції адміністративної реформи, які насамперед стосуються організаційних форм органів місцевої публічної влади, впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, удосконалення державної служби. При цьому спостерігається розрив між здобутками адміністративної доктрини та реальним станом адміністративних правовідносин. Фактично йде мова про те, що часто здобутки адміністративних реформ не спираються на дані емпіричних досліджень, які б враховували динаміку адміністративних правовідносин, фактори, що впливають на поведінку їх учасників (мотивацію, ціннісні орієнтири), співвідношення індивідуального, корпоративного і загального інтересу, що, як правило, дає синергетичний ефект і його наслідки спрогнозувати за лінійними методами складно.

Зазначені проблеми знаходять свій вияв у практиці проведення адміністративних реформ в Україні. Після прийняття Конституції України Верховна Рада, Президент та Кабінет Міністрів України здійснили ряд, спрямованих на формування організаційно-правових, матеріальних та фінансових основ системи територіальної організації влади. Зокрема, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято базові Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» та близько десяти інших законів України з питань місцевого і регіонального розвитку, Бюджетний та Земельний кодекси України. Указами Президента України затверджені Концепція адміністративної реформи, Концепція державної регіональної політики та Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Це дозволило закласти певну законодавчу базу організації управління місцевим і регіональним розвитком.

Однак здійснені заходи не забезпечили належної ефективності системи управління місцевими та регіональними справами і, як наслідок, кардинального поліпшення умов життя громадян. Не відбулось законодавчого розмежування політичних і адміністративних посад, передбачених Концепцією адміністративної реформи. Через це до кінця невизначеною залишається сфера правового регулювання Закону України «Про державну службу». Дається в знаки і відсутність чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур і професійної етики державних службовців. Адміністративні процедури регулюються на рівні окремих органів влади, що створює значні труднощі для фізичних та юридичних осіб.

Нагально постало питання знаходження доктринальних підходів з урахуванням плюралізму наукових досліджень. Сьогодні існує потреба досліджувати питання формування дієвої місцевої влади, всієї системи її територіальної організації. Окремі спроби дослідження проблем місцевих органів публічної влади підтверджують необхідність комплексного підходу, за яким були б системно проаналізовані теоретичні і практичні аспекти адміністративно-правового забезпечення формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні.

Водночас реалії чинного законодавства дають приводи для роздумів. Законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Між тим сьогодні на порядку денному – проблеми науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи, розв'язання яких потребує активізації досліджень проблематики адміністратив-

ного права й державного управління. Необхідно звернути увагу на необхідність вироблення нових методологічних підходів до класифікації органів виконавчої влади, розмежування функцій політичного й адміністративного керівництва у сфері державного управління, визначення змісту відносин, підпорядкування, підконтрольності й відповідальності органів виконавчої влади, а також на демократизацію та гуманізацію відносин влади і людей. Виникла ситуація, коли деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності взагалі не окреслені або набули якісно нового змісту, що передбачає їх наукове переосмислення.

Сучасна адміністративна доктрина в Україні починає звертатися до проблем конституціоналізму, місця і ролі Конституції як головного джерела адміністративного права. Актуальним є і дослідження самої Конституції як певного типу легітимованого соціального порядку, оскільки практика діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб свідчить, що мають існувати єдині критерії прийняття владних рішень. Такі фактори є важливими у забезпеченні правопорядку за допомогою засобів адміністративного права. За цих умов публічна влада має діяти у межах права, а джерелом її легітимності є додержання демократичних засад формування і контролю за здійсненням цієї влади.

Саме тому становлення українського громадянського суспільства та курс на європейську інтеграцію зумовлюють децентралізацію управління через розвиток місцевого самоврядування, як дієвого механізму узгодження інтересів держави, територіальної громади і окремої особи.

Формування економічно та фінансово самодостатніх громад, запровадження стандартів ЄС щодо надання адміністративних та громадських послуг населенню через удосконалення структури та функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на засадах принципу субсидіарності є першочерговими завданнями для сучасної регіональної політики нашої держави [Тимків, 2008].

Як уже відзначалось, згідно з Конституцією України 1996 року на місцях діють дві підсистеми публічної влади: місцеве самовря-

дування та місцеві органи виконавчої влади, які покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення. Однак вітчизняне законодавство не містить визначення поняття «місцева публічна влада», а система місцевого самоврядування, як складова частина управління суспільством належним чином не працює.

За роки незалежності держава так і не вжила дієвих заходів щодо становлення місцевої публічної влади в Україні, а після декларування цього принципу у Конституції України – інституційно та ресурсно. Без передачі земельних та матеріальних ресурсів, реально діючих і ефективних фіскальних, фінансових та інституційних інструментів в конституційні положення про місцеве самоврядування стали міфом, за яким приховується жорстка централізація та виникають ситуації конфлікту інтересів. Нині в Україні діє модель місцевого самоврядування, побудована на принципах міцної централізації влади. Впровадження такої моделі не лише не підтвердило свою ефективність, але й загальмувало процеси децентралізації державної влади.

За час державної незалежності українська правова наука вже напрацювала певні підходи до аналізу цих проблем. Даній тематиці присвятили свої ґрунтовні дослідження чимало представників вітчизняної політико-правової думки, зокрема такі як В.Б.Авер'янов, М.О.Баймуратов, О.В.Батанов, В.Т. Білоус, А.М.Колодій, О.Л.Копиленко, В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицький, В.М.Шаповал та інші.

Проте доводиться констатувати, що питання децентралізації державної влади, адміністративно-правових засад реформування місцевої публічної влади в Україні розглядалися лише в окремих аспектах, фрагментарно і тільки порівняно нещодавно стали предметом спеціальних комплексних досліджень.

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. На сьогодні

необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави (як найповнішої відповідності управлінської діяльності інтересам суспільства, дотримання прав і свобод громадян, їх практичної реалізації тощо) є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади. За існуючої системи державотворення управління занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях є не досить динамічним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади, і, як результат – відчуження людей від неї. З огляду на це потребує вдосконалення та приведення у відповідність з Конституцією України правове регулювання цих проблем. Насамперед це стосується розвитку місцевої публічної влади, стратегічного планування, і особливо бюджетної політики держави як на районному (субрегіональному), так і регіональному рівнях [Лелеченко, 2006].

Важливим моментом, на який хотілось би звернути увагу є те, що територіально-адміністративна реформа та децентралізація в Україні повинні провадитись, спираючись на принципи Хартії Ради Європи про місцеве самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування.

На наше переконання, передача повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів самоуправління є питанням першочергової уваги під час проведення територіально-адміністративної реформи та внесення відповідних змін до Конституції України. Проте, в світі не існує жодної унікальної моделі чи методології, яка б дозволила нам чітко скопіювати чи запозичити окремі її елементи для українських реалій.

Розподіл повноважень найчастіше є питання історичного розвитку і практики, які склалися в певних державних утвореннях. Але при впровадженні цієї реформи, основним критерієм буде такий: із збільшенням чисельності установ певної галузі, що надають соціальні послуги для громадян, збільшується можливість її інституційної та адміністративної децентралізації. Наприклад, шкільна освіта й охорона здоров'я являють собою головні сектори децентралізації,

а медичні дослідження за використання сучасних технологій, як правило, залишаються централізованими.

Проте, єдиним знаменником залишається фінансування. Існують ситуації, коли сектор повинен бути як централізованим на далеку перспективу і в частині стратегії, так і децентралізованим щодо певних аспектів її реалізації. Більшість законів про місцеве самоврядування закріплює за базовим муніципальним рівнем послуги, які часто описують як «комунальні послуги» та взагалі вважають «первинними функціями» муніципалітетів.

Це елементи фізичної інфраструктури, включаючи місцеві дороги та освітлення, опалення, водопостачання, каналізацію й організацію збору та утилізацію відходів, парки та цвинтарі.

До цих послуг також належить управління житловим фондом, хоча обсяги та характер цих завдань змінюються внаслідок приватизації державного житлового фонду. Труднощі пов'язані з аспектами фінансування житлового фонду та його утримання, а не з розподілом повноважень та відповідальності.

Децентралізація – є способом територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень по визначених питаннях або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї. На думку Томаса Вюртенберґера, доктора, професора конституційного права (університет Фрайбург, Німеччина), історія децентралізованої держави, тобто місцевої та, відповідно, регіональної автономії, є фактично історією суперечок у пошуках найкращої форми державної організації. Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевагу було віддано децентралізованій організації держави.

Початком історії децентралізованої держави є відомий диспут між Боденом та Альтузіусом. Наприкінці XVI століття Боден розвинув теорію суверенної монолітної держави. Він теоретично обґрунтував абсолютизм не лише у Франції, а й в усій Європі. Суверенні монолітні держави були в Європі до кінця XIX століття ідеальною моделлю державної організації. Опонентом Бодена у 1600 році виступив німецький теоретик державного будівництва Альтузіус. На

противагу монолітній державі він висунув теорію федеральної державної організації. За Альтузіусом, суверенним має бути не монарх, а народ. Цілком у дусі сучасного принципу субсидіарності він вимагав передачі місцевому та регіональному політичним рівням правових повноважень, а також права на самоврядування в якомога більшому обсязі. Його модель державної розбудови орієнтована не на суверенну монолітну державу, а на федеративну організацію Німеччини.

Ці ідеї Альтузіуса були забуті аж до кінця ХХ століття. Актуальними вони стали лише на теренах Європейського Союзу. Аж до ХХ століття панувала впевненість у могутності централізованої держави. Переконливим зразком цього була адміністративна організація Наполеона. Французька адміністративна система стала моделлю для інших європейських держав, оскільки вона найефективніше забезпечувала втілення волі глави держави або парламенту [Хоруженко, 2009].

На початку ХХ століття виникла ідея субсидіарності, спрямована проти централізованої держави нацистського та соціалістичного типу. Переродженню централізованої держави в авторитарну була протиставлена теза: політичні та адміністративні функції держави повинні бути розмежовані. Тільки у тому випадку, коли регіональні або місцеві органи не в змозі справитися з завданнями самоврядування, держава втручається, задіявши юридичні та адміністративні важелі.

Спрямованість принципу субсидіарності є очевидною. Він вимагає від централізованої держави захисту місцевої та регіональної демократії, а також громадянських свобод. Після Другої світової війни розпочалася переможна хода принципів субсидіарності, децентралізації та регіоналізації. Від французької моделі централізованої держави відмовилися сьогодні навіть у Франції.

Було визначено, що централізм не посилює державу, більше того, він може призвести до недієздатності уряду. Регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської політики. Це стосується Європейського Союзу та Ради Європи. Обидві інституції доклали зусиль, до речі з великим успіхом, для створення в Європі автономних регіонів. Варто послатися на регіональну по-

літику Європейського Союзу, а також на програмні заяви європейських парламентів.

Крім того, варто також послатися на Європейську Хартію місцевого самоврядування або на проект європейської Хартії регіональних автономій. Після Другої світової війни всі колишні централизовані країни Західної Європи запровадили регіональний рівень із законодавчим правом та правом на самоврядування. Варто згадати, насамперед, Францію, Іспанію та Італію. Відтак, децентралізована держава з місцевою та регіональною автономією стала панівною формою західноєвропейської державної організації.

Принцип субсидіарності обмежує суверенітет держави. Він вимагає надання законодавчих та адміністративних повноважень бодай найменшій відповідній політико-адміністративній одиниці для вирішення її власних справ. Таким чином, принцип субсидіарності сприяє децентралізації влади.

Всі проблеми, які можна вирішити у межах громади та, відповідно, регіону, вилучаються із нормативного та адміністративного поля центральних органів державної влади. Принцип субсидіарності важливий не лише з точки зору державної організації. Він є також елементом ліберальної політичної теорії. Державі дозволяється застосовувати економічні та інші важелі лише у тих випадках, коли йдеться про вирішення державних завдань. Держава не повинна створювати конкуренцію розвитку приватного сектору економіки.

Протягом ХХ століття утвердилась форма державного устрою, яка забезпечує існування місцевої та регіональної автономії. Сьогодні можна сформулювати таку тезу: місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто такого конституційного права, яке є спільним для всіх країн Об'єднаної Європи ХХІ століття.

Таким чином, нове європейське конституційне право розвивається не лише у сферах основних галузей права, демократії та розмежування гілок влади, але і у сфері державної організації. Розбудовою такого загальноєвропейського конституційного права опікуються різні інституції та політичні діячі: Рада Європи з її Хартією місцевого самоврядування та регіональної автономії, Європейський

Союз із його концепцією Європи регіонів та сприяння регіональному економічному розвитку, політ економіки – прихильники тези оптимізації економічного зростання місцевих та регіональних автономій, а також прихильники теорії управління зі своєю тезою некерованості централізованої держави. Варто зазначити, що теорія і політична практика одноставно виступають за децентралізований та регіоналізований державний устрій.

Сучасні держави – це складні багаторівневі системи. Розподіл влади по вертикалі, а також делегування влади і відповідальності на місця (так звана деволюція) є найважливішою конституційною, політичною і організаційною проблемою. Для її вирішення важливо акцентувати увагу на відмінностях між децентралізацією і деконцентрацією влади.

Загалом, існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фінансова, а також чотири основні форми децентралізації – деволюція, делегування, деконцентрація і дивестиція. Децентралізація означає, що в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування громади. Це можуть бути громади або регіони. В межах місцевих та регіональних утворень їм передаються функції правотворчості та управління. Демократичні вибори до місцевих та регіональних парламентів забезпечують необхідну демократичну легітимацію їх юридичних та адміністративних функцій. Наслідком децентралізації є місцева та регіональна автономія. Громади та регіони отримують право на самоврядування для вирішення проблем місцевого або регіонального значення.

Децентралізація, за своєю суттю, це політична ідея, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами. Децентралізація може бути регіональною або муніципальною. Найбільш розвинутою формою регіоналізації є федералізм, коли влада спускається зверху до низу на конституційній основі. Муніципальна децентралізація в більшості країн має формулу загального розподілу сфер компетенції, що дозволяє місцевій владі вирішувати місцеві питання, які віднесені до їх компетенції. Муніципалізація має певні визначені рамки, які

встановлюють самі місцеві ради. Більше того, втручання держави в муніципальні справи, як правило, законодавчо обмежується.

Про деконцентрацію йдеться у тому випадку, коли держава розподіляє адміністративні обов'язки між органами державної влади різного рівня. Це переважно адміністративна концепція, яка передбачає деволюцію адміністративних функцій на регіональний та місцевий рівні. У випадку горизонтальної деконцентрації, наприклад, для вирішення особливих завдань управління, утворюються поряд з державними міністерствами також інші особливі органи державної влади. Делегування перерозподіляє владу і відповідальність в місцеві органи управління, причому в такі, які не завжди являються місцевими підрозділами центральних органів управління. Хоча при цьому і відбувається певне перенесення відповідальності на субнаціональний рівень, в основному зберігається вертикальна підлеглисть.

Фіскальна децентралізація являється найбільш повним і, очевидно, найбільш прозорим видом децентралізації, оскільки напряду пов'язана з бюджетними практиками. Вона означає передачу ресурсів із центру на місця. Умови такої передачі часто обговорюються під час перемовин між центральною і місцевою владою на основі ряду факторів, серед яких – взаємозалежність регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості по управлінню.

Децентралізація являється складним процесом, який виходить за межі суто структурних реформ. Викоринити бідність, вирішити екологічні проблеми, покращити охорону здоров'я, освіту та рівень технології – все це може децентралізація. Більше того, вона може не тільки покращити управління чи роботу соціальних служб, але і сприяти покращенню роботи громадських організацій, приватного сектору, звичайних громадян.

І хоча, практично важко довести вплив децентралізації та гуманітарний розвиток. існує багато прикладів, що вона приносить успіх. В 80-ті роки децентралізація вийшла на перший план з появою нових, глобальних підходів до управління, де особливий акцент робиться на гуманітарному розвитку.

Сьогодні, як розвинуті країни, так і ті, що розвиваються проводять політику децентралізації. Хоча є багато економічних та по-

літичних підстав децентралізації, вчені та практики все ще дискутують про взаємозв'язки і таких факторів як населення, розміри території і величина ВВП. Отже, все вище наведене, дає право звести дискусію до ряду певних рамкових вимог до впровадження політики децентралізації під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, які зводяться до такого [Хоруженко, 2014]:

- держава має спиратися на громадянське суспільство або, принаймні сприяти формуванню такого громадянського суспільства. Надання права місцевого або регіонального самоврядування може виявитись безперспективним, якщо громадяни не виявляють готовності до переймання на себе політичної відповідальності на місцевому або регіональному рівні.
- місцева та регіональна автономія створюють передумови для формування адміністративних одиниць, які, з одного боку, мають змогу активно вирішувати завдання місцевого чи регіонального характеру, з іншого ж боку, повинні залишатися достатньо прозорими для громадян. Місцеве та регіональне самоврядування не може ефективно розвиватися ані у занадто малих або занадто великих громадках, ані, відповідно, у занадто малих або занадто великих регіонах.
- місцева або регіональна автономія вимагають спеціальної фахової освіти спеціалістів, а також особливої етики місцевого чи регіонального управління. Адміністративний персонал має пройти підготовку з питань місцевого економічного розвитку, брати на себе функції надання комунальних послуг громадянам, а також прагнути справедливо та неупереджено регулювати можливі конфлікти місцевого чи регіонального рівнів.
- розвиток місцевої та регіональної автономії потребує достатнього обсягу фінансування, який дозволив би вирішувати відповідні державні завдання на місцевому та регіональному рівнях. Тобто, делеговані державою повноваження на нижчий рівень будуть нівельовані без відповідного їх фінансового забезпечення.

Таким чином, виходячи із завдань упровадження децентралізації місцевої публічної влади в Україні та реалізації адміністративно-територіальної реформи, стоїть питання про вдосконалення структури місцевої публічної влади як на районному субрегіональному, так і на регіональному рівнях. Аналізуючи сьогодні стан формування та діяльності місцевої публічної влади в Україні, можна виділити такі основні недоліки, як: надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць, тому й стало питання про об'єднання територіальних громад; слаба матеріально-фінансова база територіальних громад; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевої влади; на сьогодні все ще діє централізація влади, що означає високий рівень корупції, низький рівень прийнятих рішень, неузгодженість політики щодо розвитку з реальними інтересами територіальних громад.

Реформа місцевої публічної влади полягає в тому, щоб змінити їхнє функціональне призначення. Потрібно змінити до Конституції та основних законів України, повернувши положення про право обласним та районним радам створювати свої виконавчі органи. На районному рівні працівники державних адміністрацій мають змогу стати працівниками виконавчих органів районних рад. Структура обласних державних адміністрацій має бути суттєво змінена з метою пристосування до виконання власних, притаманних лише їй загальнонаціональних повноважень, та закріпити за ними контрольно-наглядові та аналітично-консультативні функції щодо органів місцевих рад, а не володіти повноваженнями щодо управління відповідними територіями.

Важливо також запровадити нову бюджетну систему, за якої буде забезпечена реальна здатність органів місцевої публічної влади діяти автономно та під власну відповідальність. Не дивлячись на терміни проведення інших реформ в Україні, головне – це проведення бюджетної децентралізації, а саме; право встановлювати відповідно до закону місцеві податки і збори; право затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; право органів місцевої публічної влади в сфері контролю за виконанням місцевого бюджету; право на компенсацію

державою витрат органів місцевої публічної влади, що виникла внаслідок рішень органів державної влади; створення самодостатніх місцевих громад можливе і за допомогою розвитку енергоефективності на місцевому рівні.

3.3. Місцева публічна влада як ключовий суб'єкт децентралізації влади

Історично самоврядування, здійснюючись безпосередньо через самокероване суспільство, притаманне спільнотам людей насамперед через природність такого управління. Маючи громадську природу, воно є саморегулятивним механізмом суспільної життєдіяльності за єдиних для всіх її членів правил поведінки, встановлюваних самою громадою. Отже, історично за умов самоврядування джерело регулятивного впливу на суспільні відносини децентралізоване і знаходиться у самій соціальній спільноті, де відбуваються процеси самоврядування.

З огляду на це місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму управління. Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації владних повноважень у системі публічної адміністрації, яка складається керуючої підсистеми (суб'єкти управління) й керованої підсистеми (об'єкти управління) та взаємодії суб'єктів та об'єктів управління.

Децентралізація публічної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Що більше децентралізовано державну владу, тим більша частка економічних методів впливу на керований об'єкт управління, гнучкіша управлінська система, більш розвинуті демократичні інститути, міцніша сама демократія.

Характерні риси місцевої публічної влади визначаються:

- самостійністю суб'єкта, що не є складовою державного механізму управління;
- здійсненням публічної влади частиною народу – членами конкретної громади;

- вирішення громадою (місцевим співтовариством) публічних справ місцевого значення у межах певної території як безпосередньо (референдум, вибори, сходи тощо), так і через органи місцевого самоврядування;

- наявність особливого суб'єкта – громади – мешканців певної території;

- наявність особливого об'єкта управління – питання місцевого значення;

- самостійністю, вираженою в організаційній відокремленості, а також у праві на фінансово-економічні ресурси;

- відповідальністю за свою діяльність, що забезпечується різними формами контролю з боку населення;

- поєднанням засад інституту громадянського суспільства і державної влади, в якому баланс державних і місцевих інтересів забезпечується законом.

Необхідно зазначити, що управління місцевими справами може здійснюватися як за допомогою призначених центральною владою органів і посадовців державної адміністрації на місцях – органів територіального державного управління, що виступають як периферійна ланка державного апарату (повноваження яких реалізується шляхом деконцентрації влади), так і через представницькі та виконавчі органи, що обираються безпосередньо населенням як органи самоврядних адміністративно-територіальних одиниць – органи місцевої публічної влади, повноваження яких реалізуються шляхом децентралізації влади.

У цьому контексті варто погодитися з думкою Юрія Панейка, що характеристика місцевого самоврядування як форми децентралізації державної влади (державного управління) є найвідповіднішим терміном для позначення явища місцевого самоврядування. Враховуючи, що поняття децентралізації державної влади є вихідним для характеристики природи явища місцевої публічної влади, воно має розглядатися як ключовий суб'єкт децентралізації влади. Тобто децентралізувати владу в Україні можна лише здійснивши адміністративну реформу [Панейко, 1963].

Між поняттями «адміністративна реформа» та «децентралізація влади» є чіткий нерозривний взаємозв'язок: щоб подолати кризу

влади, її треба децентралізувати: водночас децентралізація владних повноважень і є суттю адміністративної реформи.

Адміністративна реформа – комплексна перебудова наявної системи адміністрування в державі задля забезпечення ефективного функціонування влади. Отже, вона полягає у реформуванні взаємозв'язків певних інституцій, їхньої структури та взаємодії на всіх рівнях усіх адміністративно-територіальних одиниць, які також мають бути реформовані, і передусім – одиниці базового рівня.

Для здійснення адміністративної реформи як сукупності певної структурної організації влади та механізмів її взаємодії із суспільством маємо визначити, що вона стосується всіх гілок влади. Зважаючи на те, що існує три її суб'єкти: народ, державна влада та місцеве самоврядування, реформа структури та характеру взаємодії інституцій цих трьох суб'єктів задля досягнення оптимального їхнього функціонування і є суттю адміністративної реформи, що має бути скерованою на надання якісних адміністративних послуг населенню.

Основними завданнями децентралізації влади є наближення не лише влади до її джерела й носія – народу, а й власне результатів цієї влади – публічних послуг; перетворення територіальних громад на ключового владного суб'єкта на місцевому рівні; максимальне наближення центрів прийняття управлінських рішень до громадян; визначення питань місцевого значення, які громади можуть вирішувати самостійно, у кооперації з іншими громадами чи делегувати органам державної влади.

При цьому на наступний рівень влади потрібно передавати лише ті повноваження, які не можуть бути ефективно реалізовані суб'єктами влади базового рівня. Передавання тих чи інших державних повноважень місцевим органам дає змогу розв'язати певні проблеми, а саме:

- уникнути зайвої концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центрального уряду суто місцевими справами;
- забезпечити участь громадян у здійсненні владних повноважень, політичному процесі;
- сприятиме розбудові громадянського суспільства та ефективній взаємодії з ним державних інституцій;

- сприятиме раціоналізації й оптимізації муніципального управління загалом.

Крім згаданого, децентралізація є ще й механізмом усунення конфлікту «власність – влада». На 1991 в Україні частка державної власності становила 90 %, а на 2014 рік – 90 % становила приватна власність. Отже, ситуація така: власність децентралізована, влада – ні.

Зважаючи, що головне завдання будь-якої реформи – розв’язання проблеми власності і влади та механізму їхнього взаємofункціонування, можна констатувати: нині наявна суперечність між власністю й владою, коли влада залишилася сформованою для управління державною власністю, а власність, децентралізувавшись, перейшла в приватну. Тому й маємо децентралізувати владу, інакше конфлікт у ланці влади – власність, за якого неефективно працюють і власність, і влада, є неминучим.

Децентралізація необхідна для формування ефективної влади, інакше неможливо реалізувати потужності та людський потенціал України для досягнення належного рівня якості життя її громадян. Вона має бути спрямована на розв’язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворення місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут місцевої публічної влади.

У літературі феномену територіальної громади та проблематиці правового статусу територіальних громад як первинних суб’єктів децентралізації влади присвячена значна кількість досліджень. За певного розмаїття думок практично всі автори доходять висновку, що одним із головних завдань адміністративної реформи є забезпечення поступового переходу від централізованого до децентралізованого державного управління шляхом передавання територіальним громадам та їхнім органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного розв’язання ними значної частини громадських справ, що стосуються інтересів місцевого населення, а її метою – зміцнення основ народовладдя через підтримку місцево-

го самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Отже, внаслідок децентралізації влади громада матиме можливість самостійно вирішувати більшість своїх справ та проблем і отримувати якісні публічні послуги [Матвієнко, 2008].

Ефективна організація влади вважається одним з найважливіших аспектів існування держави, а проблема організації ефективної влади актуальна як для держави в цілому, так і для окремих її регіонів та населених пунктів, при цьому розуміння ролі держави мало б ґрунтуватися на усвідомленні того, що державне втручання повинно здійснюватися лише у випадку, коли воно абсолютно необхідно.

У жодній країні світу управління неможливо здійснювати виключно з центру, і, як зазначив відомий французький вчений та один із найвідоміших теоретиків місцевого самоврядування Алексіс де Токвіль [де Токвіль, 1999:90]:

«центральна влада, якою б освіченою та вправною вона не була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію безкінечну множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнити далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні».

Сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування у різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно і досить важко виділити власне місцеві справи, які відрізнялися б від загальнодержавних, а функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер.

Усе це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить елемента як державницького, так і громадського утворення, яке відображено у сучасних тлумаченнях цього поняття.

Серед багатьох визначень місцевого самоврядування дослідники часто цитують визначення М.Лазаревського. «Місьцеве самоврядування, - вважав він, - є децентралізоване державне управління, де

самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, усвідомлюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують тісний зв'язок органів місцевого державного управління з даною місцевістю та її населенням». [8, 43]

Порівнюючи це твердження з визначенням Європейської хартії місцевого самоврядування, деякі дослідники доходять висновку, що в громадянському суспільстві та правовій державі місцеве самоврядування є умовою соціального прогресу. Досить переконливо у цьому контексті висловився Ю.Лебединський, що ступінь демократизації визначається не стільки рівнем парламентського механізму, скільки рівнем самоврядування.

Тенденція до широкого впровадження реформ децентралізації у багатьох країнах світу спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій сферах, а також сприяє становленню ринкових відносин. У кожній окремо взятій країні були свої причини для запровадження цих реформ. До основних причин належать економічні, політичні, необхідність покращення якості надання державних послуг, консолідації суспільства, вирішення етнічних питань тощо. Крім того, децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до ЄС. Це відображено у принципах децентралізації, які покладені в основу функціонування системи публічної адміністрації держав-членів ЄС і держав-кандидатів на вступ (побудови громадянського суспільства, ефективності, деконцентрації функцій і повноважень держави, надання населенню якісних адміністративних послуг, здійснення адміністративної реформи та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування).

Протягом останніх десятиріч у багатьох країнах світу широко застосовуються різні види децентралізації (адміністративна, політична, фіскальна), причини впровадження яких відрізняються залежно від політичного тиску, пріоритетів, впливу низки інших внутрішніх і зовнішніх факторів.

Одним із способів упровадження децентралізації державної влади в Україні є всебічне реформування її адміністративної системи. Досягнуті результати та існуюча система організації державної влади, адміністративно-територіального устрою держави не відповідають

потребам будівництва, задекларованим демократичним суспільством. Ефективність і дієвість державного управління можна підвищити шляхом запровадження децентралізації. А для цього необхідно переглянути деякі положення та внести зміни і доповнення до чинного законодавства, зокрема до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», прийняття законів України «Про місцеві референдуми», «Про органи місцевої публічної влади» тощо.

Для ефективного впровадження процесів децентралізації запропоновано такі рекомендації:

- продовжити, спираючись на науково обґрунтовані концептуальні засади, системне реформування інститутів публічної влади України, удосконалити її політико-правові основи та провести на оновлених конституційних засадах парламентську, адміністративну, територіальну, судово-правову реформи і реформу місцевого самоврядування;

- забезпечити прозорість роботи державних органів щодо розробки засад адміністративної реформи, реформи місцевого самоврядування та поетапного вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, враховуючи історичні, географічні, економічні, мовні, релігійні, культурні та інші чинники, а також обґрунтовані пропозиції органів і представників місцевого самоврядування;

- невідкладно внести зміни до законодавства про місцеві вибори щодо запровадження під час їх проведення максимально ефективних виборчих систем та процедур (через інтеграцію в систему пропорційного представництва механізмів самовисунення за списком, об'єднати вибори ради і голови громади, передбачивши, що кандидат на посаду міського голови першим номером у списку та ін.), які б відповідали Конституції України, а також враховували б особливості окремих адміністративно-територіальних одиниць і водночас сприяли політичному структуруванню суспільства.

ВИСНОВКИ

Дослідження проблем упровадження децентралізації публічної влади в Україні пов'язано із розривом вітчизняної традиції публічного урядування, наявністю тривалої, понад двохсотлітньої традиції надмірно централізованого управління, втрати традиції управління територіями в інтересах місцевих жителів. У запропонованій читачу колективній праці зроблено аналіз та узагальнення основних форм і напрямів децентралізації влади в умовах конституційної та адміністративної реформи.

1. Держава вже не може нормально функціонувати у тій системі управління, яка діє сьогодні. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію тощо. Це передбачає оптимізацію управлінських ланок із передачею левиній долі повноважень на базовий рівень місцевого самоврядування – громади, залишивши за регіональним рівнем фактичну функцію виконання комплексних та галузевих програм регіонального розвитку та вирівнювання розвитку громад.

2. Аналіз практики здійснення транскордонного співробітництва свідчить про нові виклики та загрози національним інтересам на державних кордонах України, а саме: нелегальна міграція, тор-

гівля людьми, контрабанда, перевезення наркотиків і зброї. У цьому зв'язку ефективно транскордонне та міжтериторіальне співробітництво потребує прогнозованої державної політики щодо викликів та загроз глобального характеру, а також високий рівень скоординованих програм спільних дій з сусідніми державами. Саме транскордонне співробітництво держав, які мають спільні кордони є можливим механізмом ефективної міждержавної політики сусідніх держав щодо вирішення проблем нелегальної міграції, торгівлі людьми, контрабанди, перевезення наркотиків і зброї. Загалом, Україна має переглянути концептуальні підходи до транскордонного співробітництва, забезпечивши реальну децентралізацію цього процесу із належною передачею повноважень і відповідних ресурсів на місцевий і регіональний рівень влади, а також його дієвим інституційно-процедурним наповненням.

3. Децентралізація влади може набувати різних форм у залежності від цілей розвитку системи – публічної влади та системи публічної адміністрації. Окрім політичної децентралізації, яка передбачає організацію публічної влади на рівні суб'єкта федерації або автономії, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації полягає у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки».

Є очевидним, що одним із складних питань є визначення показників адміністративної децентралізації, тобто показників ступеня самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю за ресур-

сами, оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю.

4. Формування конституційно-адміністративних параметрів нової моделі місцевого самоврядування полягає не настільки у зміні конституційних положень – Конституція містить доволі гнучкий механізм окрім цілком пострадянської за духом системи місцевих державних адміністрацій. Адже саме на рівні законодавства та адміністративної практики має здійснюватися процес формування самодостатніх громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій публічній владі.

Організація субрегіонального та регіонального рівня публічної влади відповідно до стандартів легітимності наближеності та доступності управлінських послуг можливе після становлення самодостатнього місцевого самоврядування на рівні громад. Так само мереживо-центрична система ухвалення владних рішень передбачає максимальне наближення здійснення повноважень саме на рівні громад, на субрегіональному та регіональному рівні достатньо залишити окремі функції з утримання доріг регіонального значення, закладів освіти та охорони здоров'я. Питання фінансової, фіскальної політики, організації судівництва, забезпечення національної безпеки, боротьби з організованою злочинністю та наркотрафіком, вирівнювання розвитку між регіонами є національним рівнем за своєю природою, а тому у цій частині ОМС можуть виступати лише партнером держави.

5. Основними інструментами забезпечення конституційного порядку при екстраординарних обставинах є правові режими воєнного і надзвичайного стан. Їхнє запровадження має наслідком обмеження прерогатив та повноважень органів місцевого самоврядування. Такі обмеження слід розглядати у контексті принципу пропорційності і сутності змісту права територіальних спільнот на вирішення публічних справ місцевого значення. Принцип пропорційності передбачає, що слід обмежити свободу розсуду виконавчої влади у визначенні допустимих меж обмеження прав і свобод людини. Важливим є додержання вимоги неприпустимості порушення сутності змісту основоположного права ні за яких умов чи обставин.

Реальна спроможність держави захищати територіальну цілісність країни зумовлена також станом єдності публічної адміністрації. Законодавство потребує корегування стосовно визначення різних граничних суспільних обставин, які є перехідними між надзвичайним чи військовим станом, що насамперед пов'язано із явищем проксі-війни.

До спеціальних правових режимів, спрямованих на захист конституції, ми відносимо: 1) воєнний стан; 2) надзвичайний стан та 3) гібридні режими (підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, режим управління військово-цивільною адміністрацією). Гібридні режими забезпечення верховенства конституції стали актуальними в Україні в умовах військової агресії з боку Російської Федерації, яка наразі анексувала Крим та через власних державних агентів окупувала окремі райони Донецької і Луганської областей. Це дає підстави для конкретизації у законодавстві стосовно проведення поліцейських заходів щодо поновлення конституційного порядку на відповідних територіях, що у свою чергу звужує простір для централізації влади. Відповідно до принципу пропорційності такі заходи можуть бути спрямовані на забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення прав і свобод людини та економічного добробуту. Все це зумовлює забезпечення конкретизації регулювання особливостей проведення поліцейських операцій при підвищеному рівні злочинності та небезпеки вчинення терористичних актів, розподілу ресурсів для поновлення економічної та соціальної інфраструктури, перебудови ОМС на рейки мілітарної організації та мобілізації ресурсів, що проявляється у посиленні централізації влади. Водночас, згідно із мереживо-центричною організацією влади відповідному рівню місцевої влади або військово-цивільної адміністрації в умовах проксі-війни має бути гарантовано певний рівень автономності в ухваленні рішень, які потребують свого оперативного вирішення у світлі життєвих загроз національної державності.

6. Принцип субсидіарності містить правила алгоритму розподілу та формулювання предмета відання та повноважень органів публічної влади різного рівня. Наразі принцип субсидіарності є методологічним інструментарієм щодо визначення критеріїв розмежування

компетенцій між регіональним, національним та наднаціональним рівнями влади. За своїм характером принцип пропорційності визначає розподіл владних повноважень по вертикалі. Ключовим критерієм тут виступає масштаб завдань і функцій, на основі чого формулюються конкретні предмет відання і повноваження певного рівня влади. За будь-яких обставин субсидіарність реалізується належним чином при наявності певної свободи розсуду органів влади відповідного рівня. Якщо виходити із концепції ініціативності при реалізації принципу субсидіарності, то такий предмет відання органів влади має виходити із жителів відповідної спільноти. Водночас можливість влади певного рівня вирішувати ті чи інші питання суспільного значення залежать від забезпеченості певними матеріальними, фінансовими ресурсами і навіть відповідними кадрами управлінців. Тому у конституційному законопроекті щодо децентралізації влади субсидіарність врегульовано лише в усіченому вигляді як співвідношення між поверхами влади.

Принцип субсидіарності зводиться до наступних матеріальних та процедурних вимог розподілу владних повноважень по вертикалі: 1) виражає правові форми наділення владними повноваженнями носіїв публічної влади, починаючи від офіційних владних інститутів локального рівня, закінчуючи національними та наднаціональними органами; 2) передбачає самостійність і ініціативність носія, розподіл повноважень і тягаря відповідальності між рівнями публічної влади залежить від масштабу та природи завдань, а також ресурсів для досягнення відповідних цілей публічного урядування; 3) критерієм визначення завдань і функцій є додержання процедур демократичних консультацій щодо визначення конкретної сфери предмета відання і повноважень відповідного рівня публічної влади; 4) зумовлює належну деталізацію питань організації та порядку діяльності відповідних інститутів публічної влади; 5) вимоги підзвітності і прозорості діяльності органів публічної влади передбачають певний механізм консультацій між ОМС та державними органами стосовно визначення сфери повноважень відповідного рівня влади та належного забезпечення їх ресурсами; 6) у разі скорочення видатків на певні завдання та здійснення владних повноважень законодав-

ство має передбачати певний механізм консультацій щодо секвестру асигнувань із державного бюджету за ініціативою уряду.

7. Принцип поєднання централізації і децентралізації публічної влади виступає одночасно принципом когерентності, тобто узгодження державної та регіональних політик, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх різноманітності та виражає гарантії рівномірного економічного, соціального розвитку територіальних колективів. Він заснований на врахуванні соціально-економічних, екологічних, географічних і демографічних, культурних, етнічних та історичних особливостей всіх частин України. Збалансованість забезпечується єдиними підходами у здійсненні державою регіональної політики, вирівнювання розвитку регіонів за допомогою економічних та фінансових важелів. Стосовно місцевих жителів збалансованість означає доступність до управлінських послуг та порівняно рівний їх перерозподіл в межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

8. Законність не зводиться лише до діяльності у відповідності до закону у буквальному його розумінні, тобто, нормативного акту, прийнятого вищим законодавчим органом – парламентом. Законність означає, що всі органи публічної влади утворюються відповідно до юридичних норм, які також наділяють їх відповідними повноваженнями. Законність ґрунтується на вимозі легітимності діяльності органів публічної влади, а також наступних вимогах якості законів: 1) повноти (інтенсивності) законодавчого регулювання, тобто закон повинен регулювати усі істотні елементи сфери суспільного життя, яку він зачіпає; 2) організаційної та процедурної забезпеченості виконання закону; 3) фінансової та ресурсної обґрунтованості закону; 4) закон має містити абстрактні знеособлені правила, які встановлюють загальний масштаб поведінки; 5) чіткість і однозначність викладу положень закону.

Свобода розсуду у діяльності публічної адміністрації полягає не у свободі вибору варіантів поведінки, як вибору адекватних і придатних засобів та інструментів задля досягнення легітимної мети, встановленої у законі. Звідси, критично є важливим чітке розмежування у законі повноважень між рівнями публічної влади та регу-

лювання відповідних процедур ухвалення рішень, аби звузити поле вільного розсуду публічної адміністрації.

9. Повсюдність місцевого самоврядування є принципом, який визначає засади та стандарти такої територіальну організацію системи державного управління, за якої кожна частина території країни управляється певним муніципальним урядом. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування в Україні є й однією з важливих складових децентралізації, побудови ефективної системи територіальної організації влади з фінансово спроможним місцевим самоврядуванням.

10. Фінансова децентралізація це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін фіскальна децентралізація. Вона дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Лише при фіскальній автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідають індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.

11. Упровадження децентралізації влади тісно пов'язано із реформою адміністративно-територіального поділу, який емпірично буде запроваджений спочатку шляхом укрупнення громад, які мають стати реально дієвими та спроможними. Така самодостатність громад має бути побудована на аудиті необхідних адміністративних послуг населенню та забезпечення доступу до них, а також їхньої належної якості. За таких умов можлива побудова субрегіонального та регіонального рівня властей, які б були здатні координувати зусилля щодо вирішення функцій і завдань публічної влади відповідного рівня – субрегіону (повіту, району) – регіону (області, землі, міста-столиці тощо). Так само, транскордонне співробітництво на засадах об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів сприятиме процесу європейської інтеграції України.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Aaron Schneider, 2003. Decentralization: Conceptualization and Measurement, 3 (38) *Studies in Comparative International Development* 32-56
2. Alexy R., 2010. The Dual Nature of Law, 2(23) *Ratio Juris* 167-182.
3. Blair, H. 1998. Spreading power to the periphery: *A USAID Assessment of democratic local governance*. Paper prepared for USAID's Center for Development Information and Evaluation.
4. Budkin Viktor, 2004. Ukraine and the Eastern Border of the European Union. 12 *Geopolitical Studies* 191-202.
5. Corey M. Johnson, 2009. Cross-Border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe. 1-2(16) *European Urban and Regional Studies* 177-191. Doi: 10.1177/0969776409102190
6. Crook, Richard, and James Manor, 2000. Democratic Decentralization. 11, *OED Working Paper Series*. (World Bank, Washington DC): [http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcrate.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/OED/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcrate.pdf).
7. Daniele Archibugi & David Held (eds), 1995. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*, (Cambridge, Polity Press).
8. DDPH Democratic decentralization programming handbook, 2009, June. Prepared for the Office of Democracy and Governance (DG) of the U.S. Agency for International Development (USAID), 139 p.
9. De Souza, Pedro Caro, 2012. Negative and Positive Integration in EU Economic Law: Between Strategic Denial and Cognitive Dissonance? 8(13) *German Law Journal* 979-1011.
10. Doc. 11951.15 June 2009, Report Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs. Access regime: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11951.pdf>
11. *Draft Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities* concerning euroregional co-operation groupings (ECGs). Doc. 11951.15 June 2009

- Report Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs. Access regime: <http://assembly.coe.int/Documents/Working-Docs/Doc09/EDOC11951.pdf>
12. Ellison, K. 2004. *An overview of decentralization*. ARD, Inc. under US-AID Contract No. AEP-1-00-99-00041-00, General Democracy and Governance Analytical Support and Implementation Services IQC
 13. ENPI *European Neighbourhood & Partnership Instrument* Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010. Access regime: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf>
 14. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Report of the Rule of Law*: CDL-AD(2011)003rev. Strasbourg, 4 April 2011.
 15. Fukasaku, K, and Ricardo Hausmann, 1998. *Democracy, Decentralization, and Deficits in Latin America*, (Washington, D.C., The Inter-American Development Bank).
 16. Galligan D. J., 1986. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. (Oxford : Clarendon Press).
 17. Giuseppe Martinico, 2010. *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*. Paper to be presented at the World Conference of the International Association of Constitutional Law. Mexico City, 6-11 December.
 18. Gunther Teubner (ed), 1997. *Global Law without a State*, (Aldershot: Ashgate-Dartmouth Publishing).
 19. Kanishka Jayasuriya, 1999. The Rule of Law in the Era of Globalization: Globalization, Law and the Transformation of Sovereignty: The Emergence of Global Regulatory Governance, 6 *Ind. J. Global Leg. Stud.* 425.
 20. Kjaer, Poul F., 2011. The Concept of the Political in the Concept of Transnational Constitutionalism: A Sociological Perspective. Christian Jorges, Tommi Ralli (eds.). *After Globalization – New Patterns of Conflict and their Sociological and Legal Reconstruction*, (Oslo: Arena), 285-321.
 21. Manifesto for Cross-Border Cooperation. *Recommendations to the national and European authorities for bringing Europe closer to its citizens*. EU-ROMOT, April 2008. Access regime: http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/MANIFEST_EN.pdf
 22. Margulíková O., Grusmanová E., Muravský J., 2004. *Inštitucionálne aspekty cezhraničnej spolupráce v Slovenskej republike. Vývoj a právne postavenie cezhraničných štruktúr*. Analytická štúdia. (Bratislava: Rada Európy, Ministerstvo vnútra SR).

23. Pernice Ingolf, 2010. La Rete Europea di Costituzione – Der Europäische Verfassungsbund und die Netzwerktheorie, 70 *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 5171.
24. Rao, S., Scott, Z. and Alam, M. (2014). *Decentralisation and Local Government: Topic Guide* (3rd ed.) (Birmingham GSDRC, University of Birmingham).
25. Rhodes R.A.W., 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. (Buckingham: Open University Press).
26. RHMRI, 2004. Regional Herald for Promotion of Culture of Minority Rights and Interethnic Tolerance. 6 *Minorities in Context of Regional Cooperation and Stabilization*. Access regime: http://www.mediaplan.ba/servis/servis06_en.pdf
27. Schütze, Robert, 2009. *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, (Bruxelles, OUP).
28. Stacey, White, 2011. *Government decentralization in the 21st century: a literature review (A report of the CSIS program on crisis, conflict, and cooperation)*. Center For Strategic and International Studies.
29. Tschudi H-M., 2002. *Promoting transfrontier co-operation: an important factor of democratic stability in Europe*, 4-6 June 2002. (Strasbourg: Council Europe).
30. Utomo, W.W, 2009. *Balancing Decentralization and Deconcentration: Emerging Need for Asymmetric Decentralization in the Unitary States*
31. Alexy Robert, 2010. The Dual Nature of Law, 2 (23) *Ratio Juris* 167182.
31. *Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* Commission of the European Communities, 1.3.2003 COM(2003) 104 final. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. - Access regime: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf
32. Авер'янов В.Б. (ред.), 2007. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту, (Київ: Наукова думка).
33. Авер'янов В.Б., 2003. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. (Київ, Факт).
34. Андрійко О. Ф., 2000. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення, (Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України).
35. Бабінова О.О., 2009. Забезпечення самодостатності територіальних громад як необхідна умова сталого місцевого та регіонального

- розвитку. Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-1-17.pdf> - С.122-129.
36. Баймуратов М.А., 1996. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов, 1 Юридический вестник 94-98.
 37. Баймуратов М.О., Сліденко І.Д. 2014 Децентралізація повноважень органів публічної влади як вимога Майдану: національна та міжнародна зміна, Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право. (Київ: К.І.С) 59-113.
 38. Балацький Є.О., 2011. Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні, 4 Экономика и управление: научно-практический журнал 97-103.
 39. Батанов О.В., 2010. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. (Київ, Вид-во «Наукова думка»).
 40. Береза А.В., 2012. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика. (Київ, ЛОГОС).
 41. Бикадорова Н. О., 2010. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування, 2(20) Економічний вісник Донбасу 145-151.
 42. Біла книга, 2006. Реформа публічної адміністрації в Україні. (Київ, Центр політико-правових реформ).
 43. Борденюк В., 2005. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види), 1 Право України 21-25.
 44. Бориславська О. М. та ін., 2012. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України, (Київ: Центр політико-правових реформ).
 45. Бребан Ги, 1988. Французское административное право, (Москва, Прогресс).
 46. Буткевич В.Г. (ред.), Мицик В.В., Задорожній О.В., 2002. Міжнародне право. Основи теорії. (Київ: Либідь).
 47. Бюджетна децентралізація збільшила доходи місцевих бюджетів на за і півріччя 2015 року на 37%. Режим доступу: <http://reforms.in.ua/news/byudzhetna-decentralizaciya-zbilshyla-dohody-miscevyh-byudzhetiv-na-za-i-pivrichchya-2015-roku>
 48. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. Режим доступу (станом на 19.10.2015 р.): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
 49. Ведель Жан, 1973. Административное право Франции, (Москва: Прогресс).

50. Бінгем Т., 2015. Верховенство права. Лекція Старшого судового лорда Т. Бінгема (Дніпропетровськ, Громадська організація «Центр верховенства права»).
51. Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи, Страсбург, 26 вересня 1995 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
52. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України. 2008(1) Вісн. Конституц. Суду України 60-75.
53. Висновок Конституційного Суду України № 2-рп/2015 від 30.07.2015 р.
54. Віденська конвенція про право міжнародних договорів (Про приєднання до Конвенції із застереженнями та заявою. Указ Президії Верховної Ради УРСР № 2077-XI від 14.04.86 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_118.
55. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, 1994. 1-2(6-7) Місце та регіональне самоврядування в Україні, (Київ).
56. Галлиган Д. (ред.), 2002. Административное право: история развития и основные современные концепции, (Москва, Юристь).
57. Ганущак Ю., 2015. Реформа територіальної організації влади (Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO»). – К.:ТОВ «Софія-А»).
58. Гюфе О., 2004. Справедливість і субсидіарність. (Київ, Альтапрес).
59. Динис Г.Г., 1988. Международно-правовая основа приграничных отношений СССР с европейскими странами-членами СЭВ. Дис. ... канд. юрид. наук. (Киев: Киевский государственный университет им. Т.Г. Шевченка).
60. Динис, 2010. Концептуальні основи транскордонного співробітництва України з сусідніми європейськими державами: міжнародно-правовий аспект. 4 Наукові записки «Транскордонне співробітництво у контексті перспектив європейської інтеграції України». Серія: Політичні науки 20-40. (Острог: В-во Національного університету «Острозька академія»).
61. Договір про Європейський Союз. Режим доступу (станом на 17.10.2015 р.): http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029
62. Додатковий Протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами від 09.11.95 р. Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU95373.html

63. Долішній М.І., Беленький П.Ю., 1996. Транскордонне співробітництво регіонів у контексті інтеграції України в ЄС, Проблеми економічної інтеграції України в Європейський союз: теорія і стратегія, (Львів: Діло-Лтд) 157-158.
64. Європейська хартія місцевого самоврядування, 1994. 1-2(6-7) Місцеве та регіональне самоврядування в Україні, (Київ).
65. Жакке Ж.-П., 2002. Конституционное право и политические институты, (Москва, Юристъ).
66. Закон про добровільне об'єднання територіальних громад № 157-VIII від 05.02.2015 р. Режим доступу (станом на 19.10.2015 р.): <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
67. Закон про засади державної регіональної політики № 157-VIII від 05.02.2015 р. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/157-19.
68. Закон про міжнародні договори України №1906-IV від 29.06.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>.
69. Закон про місцеве самоврядування в Україні № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр.
70. Закон про місцеві державні адміністрації № 586-XIV від 9 квітня 1999 р. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/586-14.
71. Закон про органи самоорганізації населення № 2625-III від 11 липня 2001 р. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2625-14.
72. Закон про приєднання України до Статуту Ради Європи № 398/95-ВР від 31.10.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_001.
73. Закон про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування № 1664-VII від 02.09.2014 р. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1664-18.
74. Закон про співробітництво територіальних громад № 1508-VII від 17.06.2014 р. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/1508-18.
75. Закон про транскордонне співробітництво № 1861-IV від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради. – 2004. – 45. Ст. 499.
76. Іщенко М.П., Самойленко Л.Я., 2012. Основні шляхи оптимізації системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні. 1, Держава та регіони. Серія: Державне управління, 88-93.
77. Камінська Н.В., 2008. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти, 3 Наук. вісн. ЛьвДУВС 69-81

78. Кампо В., 2001. Європейський вибір України і становлення нового адміністративного права, 3 Людина і політика 152-154.
79. Кіш С., 2000. Транскордонне співробітництво та регіональна політика Європейського Союзу, На шляху до Європи. Український досвід Єврорегіонів. (Київ: Логос), 13-34.
80. Князев В., 1998. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні. 11 Право України 28.
81. Ковлер А. И., Чиркин В. Е., Юдин Ю. А. (ред.), 1996. Сравнительное конституционное право, (Москва, Манускрипт).
82. Коліушко І., Кириченко Ю. (ред.), 2007. Зелена книга української конституційної реформи: матеріали для громадського обговорення (Київ, Лікей).
83. Консолідовані версії Договору про Європейський договір та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). 30.3.2010 Офіційний вісник Європейського Союзу С 83/1.
84. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Київ, Україна).
85. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Інститут громадянського суспільства. Режим доступу (станом на 19.10.2015 р.): <http://www.csi.org.ua/?p=5879>
86. Куйбіда В.С., Толкованов В.В., 2010. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. (Київ, ТОВ "Поліграфічний Центр "Крамар").
87. Лазаревский Н.И., 1910. Лекции по русскому государственному праву. Т.2: Административное право. Ч.1 Органы управления. (Санкт-Петербург, Типография Акц. Общ. «Слово»).
88. Лелеченко А., 2005. Становлення місцевого самоврядування в Україні як структурного елемента децентралізації державного управління, 1 Вісн. НАДУ 497-505.
89. Лелеченко, Анжеліка Павлівна, 2006. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект, Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: спец. 25.00. 01 «Теорія та історія державного управління», (Київ, Національна академія державного управління при Президентові України.)
90. Лукашук И.И., 1989. Механизм международно-правового регулирования. (Киев: Изд-во при КГУ, изд.объединение « Вища школа»).
91. Лукашук И.И., 1997. Нормы международного права в международной правовой системе. (Москва: СПАРК).

92. Мазепа К. М., 2012. Теоретичні та організаційно-правові засади формування самодостатніх місцевих (територіальних) громад у контексті адміністративно-територіальної реформи, 174(186) Наук. праці Чорноморського держ. Ун-ту імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер. : Державне управління 68-72.
93. Малиновський В., 2010. Підходи щодо організації влади на первинному рівні публічного управління України, 3 Вісн. НАДУ 169-177.
94. Мартиненко П.Ф., Кампо В.М. (ред.), 2013. Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України), (Київ: Юрінком Інтер).
95. Матвієнко Анатолій, 2008 Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. Віче. Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/959/>.
96. Матеріали методологічного семінару до Дня Конституції 2014 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/250244>
97. Мельничук Л.М., 2015. Принцип децентралізації влади як ключовий вектор модернізації перетворень у системі державного управління соціальним розвитком регіонів, 7-8(21-22) Аспекти публічного управління. Регіональне і муніципальне управління 77-84.
98. Мікула Н.А., 2004. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво. (Львів: ІРД НАН України).
99. Мних М.В., 2014. Бюджетна децентралізація та участь громадськості, а також депутатів місцевих рад в бюджетному процесі при формуванні місцевих бюджетів. 11 Ефективна економіка. Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3571>
100. Молдован О.О., 2010. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України, Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання, (Київ, Національний інститут стратегічних досліджень) 57-70.
101. Набатова Ю.О., Ус Т.В., 2015. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. 5 Ефективна економіка. Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4100>
102. Нижник Н.Р. (ред.), 2008. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації. (Чернівці, Технодрук).
103. Нижник Н.Р., Гончарук Н.Т. (ред.), 2009. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи. (Дніпропетровськ, Моноліт).

104. Нижник Н.Р., Олуйко В.М. (ред.), 2002. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади, (Львів, Вид-во «Львів. політехніка»).
105. Олійник А. Ю., 2012. *Актуальні проблеми конституційного права України*, (Київ: Видавничий дім «Скіф»).
106. Орзіх Марк, 2005. Територіальна організація та територіальна дія держави, 185 *Урядовий кур'єр* 5.
107. Осадчук С.В., 2008. Бюджетна децентралізація: стан та перспективи, 3(22) *Теорія та практика державного управління* 274-281.
108. Офіційний сайт ГО «Інститут громадянського суспільства»: <http://www.csi.org.ua/?p=5146>
109. Панейко Юрій, 1963. *Теоретичні основи самоврядування*. (Мюнхен).
110. Пасічник М. В. 2009 *Новий публічний менеджмент: використання ринкових механізмів у врядуванні, Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст*, Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 71-72.
111. Передрій О.С., 2005. *Міжнародні економічні відносини* (Ужгород: Госпроз. ред.-видав. відділ управління у справах преси та інформації).
112. Пітцик М.В. та ін., 2008. *Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції* (Київ, Асоціація міст України та громад).
113. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р.: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
114. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» № 656-VIII від 31 серпня 2015 р. Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/656-19.
115. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2015 р. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
116. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. Режим доступу (станом на 17.10.2015 р.): http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
117. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС). Протокол ратифіковано Законом № 4704-VI від 16.05.2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_947.

118. Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності. Режим доступу (станом на 17.10.2015 р.): http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_641
119. Проць Н.В., 2015. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації, 1(17) Фінансовий простір 221 - 227.
120. Радбрух Густав, 2004. П'ять хвилин філософії права. II Проблеми філософії права 9597.
121. Радченко С.В. (ред.), 2003. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування (Київ, Факт).
122. Резолюція 1466(2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною». 5 жовтня 2005 р. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_611
123. Резолюція 1549(2007) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні». Ухвалена у Страсбурзі (Французька Республіка) 19 квітня 2007р. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_760
124. Резолюція 1988(2014) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Останній розвиток подій в Україні: загроза функціонуванню демократичних інститутів». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1925_rez_1988_\(2014\).htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1925_rez_1988_(2014).htm)
125. Решение ЕСПЧ в деле Санди Таймс против Объединенного Королевства (1978), 2001. Европейский Суд по правам человека: Избранные решения. В 2 т. Т. 1. (Москва: Норма).
126. Рішення КСУ № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)
127. Рішення КСУ № 14-рп/2004 від 07.07.2004 р. (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу)
128. Рішення КСУ № 5-рп/2007 від 20.06.2007 р. (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)
129. Розпорядження Кабінету Міністрів України №333-р від 01.04.2014р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p.
130. Роман В., 2013. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу. 12 Демократичне врядування 75.
131. Рудик П.А., 2006. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи, (Київ, Атіка).

132. Савчин Михайло, 2009. Конституціоналізм і природа конституції, (Ужгород, Поліграфцентр «Ліра»).
133. Світовий досвід оподаткування: Болгарія: <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkchiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/bulgaria/>
134. Світовий досвід оподаткування: Канада: <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkchiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/canada/>
135. Світовий досвід оподаткування: Угорщина: <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkchiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/hungary/>
136. Світовий досвід оподаткування: Японія: <http://sfs.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkchiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/japan/>
137. Скрипнюк О. В., 2014. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики. Режим доступу: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115.
138. Студенников І., 2005. Транскордонне співробітництво як дзеркало регіональної політики в Україні. 1-2 Економічний Часопис-XXI. Режим доступу: www.niss.od.ua/p/21.doc
139. Субботович Ю., 2012. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування, 132 Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка 44-46.
140. Тимків, Василь Миколайович, 2008. Тенденції та механізми удосконалення місцевого самоврядування Великої Британії у контексті євроінтеграції. (Київ, Вид-во Вадима Карпенка).
141. Тимошук В.П., 2003. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України, (Київ, Факт).
142. Ткаченко Юрій, 2001. Проблеми конституційної законності в Україні: Автореф. дис... к.ю.н., (Харків: Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого).
143. Ткачук А., 2012. Місцеве самоврядування та децентралізація. (Київ, ТОВ «Софія»).
144. Токвіль Алексіс де, 1999. Про демократію в Америці. (Київ, Видавничий дім «Всесвіт»).
145. Токвіль Алексіс де, 2000. Старий режим і революція. (Київ, Юніверс).
146. Уварова Олена, 2015. Недержавне право: запрошення до дискусії. 1 Право і громадянське суспільство 14-32.
147. Устич С.І. (ред.), 2017. Транскордонне співробітництво як альтернатива новій «залізній завісі» та конфліктам: Комплексне дослідження. (Ужгород: Карпати).

148. Устич С.І., 2010. Кордон, війна та мир, в долі сучасного світу. Тріада життя чи колапсу? (Ужгород: Вид-во «Карпати»).
149. Федан Р., 2003. Регіональні чинники активізації транскордонного співробітництва Польщі та України. (Львів: ІРД НАН України).
150. Фуллер Лон Л., 2005. Позитивизм и верность праву. Ответ профессору Харту, 6 Правоведение 124159.
151. Хабермас Юрген, 2013. Кризис Европейского Союза в свете конституционализации международного права (Эссе к вопросу о конституции Европы), 2 Дайджест публичного права Института Макса Планка 155.
152. Харт Г.Л.А., 2005. Позитивизм и разграничение права и морали, 5 Правоведение 104136.
153. Хеффнер Й. Христианское социальное учение. Режим доступа: http://www.gumer.info/bogoslov_Buks/bogoslov/Hoff_HrSoc/01.php
154. Хоруженко Олександр, 2014. Історія та легітимізація децентралізації державної влади. Центр досліджень регіональної політики. Режим доступу: <http://www.sumynews.com/crps/texts/7058>
155. Цвайгерт К., Кетц Х., 1995. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. В 2 т. Т.1 : Основы. (Москва, Междунар. отношения).
156. Цивільний кодекс України, (Київ, Парламентське видавництво).
157. Чиркин В.Е., Юдин Ю.А., 1996. Сравнительное конституционное право. (Москва, Манускрипт).
158. Чугунов І.Я., 2003. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку, автореф. дис... д-ра екон. наук: спец. 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит (Київ, Інститут економічного прогнозування НАН України).
159. Шмідт-Ассманн Ебергард, 2009. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права. Вид. 2. (Київ, Вид-во «К.І.С.»).
160. Шмитт Карл, 2000. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете, Политическая теология, (Москва, КАНОН-пресс-Ц), 1598.
161. Шморгун Олександр, 2010. Забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів виконавчої влади, Автореф. дис... к.ю.н., (Київ: Київський національний університет внутрішніх справ).
162. Шевчук С., 2000. Основи конституційної юриспруденції, (Київ, Український центр правничих студій).

163. Шевчук С. В., 2008. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади, Дис... д.ю.н., (Харків: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого).
164. Шемшученко Ю.С. (ред.), 1999. Український парламентаризм: минуле і сучасне, (Київ, Наукова думка).
165. Энтин Л. М. (ред.), 2011. Европейское право, (Москва: Норма).
166. Яков'юк І.В., 2014. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України, Автореф. дисертації д.ю.н., (Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого).

Дані про авторів монографії

Динис Георгій Георгійович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри міжнародного права Ужгородського національного університету; радник Комітету радників Ради Європи з питань розвитку транскордонного співробітництва в Центральній та Східній Європі (1998-2001 рр), - [Електронний ресурс]. — Режим доступу: /Del/Dec(98)631/9.1, CM(98)56 and Addendum, CM(98)58) – (підрозділ 1.2)

Карабін Тетяна Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана юридичного факультету Ужгородського національного університету (підрозділи 1.3, 2.3)

Лазур Ярослав Володимирович – доктор юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету (підрозділи 2.2, 2.6)

Менджул Марія Василівна – кандидат юридичних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри правосуддя та міжнародного приватного права Ужгородського національного університету; в.о. завідувача кафедри міжнародного приватного права, правосуддя та адвокатури Ужгородського національного університету (підрозділ 2.5)

Натуркач Руслана Павлівна – кандидат юридичних наук, директор Закарпатського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (підрозділи 1.1, 3.1)

Рогач Олександр Янович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри міжнародного приватного права, правосуддя та адвокатури, проректор з науково-педагогічної роботи Ужгородського національного університету (підрозділ 2.5)

Савчин Михайло Васильович – доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного інституту порівняльного публічного права та міжнародного права Ужгородського національного університету (вступ, підрозділи 1.4, 1.5, 2.1 – 2.3, висновки)

Сухан Ірина Станіславівна – викладач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету (підрозділ 2.6)

Трачук Петро Антонович – кандидат юридичних наук, доцент, в.о. завідувача кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету (підрозділи 3.2, 3.3)

Хохлова Ірина василівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету (підрозділ 2.6)

Наукове видання

**УПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ:
національний і міжнародний аспекти**

**За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора М.В. Савчина**

Монографія

Коректура авторська
Верстка та дизайн – Рената Кокіна

Оригінал-макет виготовлено у видавництві ТІМРАНІ
*Свідоцтво про державну реєстрацію видавців від 15.04.2003 р.
Серія ДК, № 1327*

Підписано до друку 16.12.2015 р. Формат 64х90/16.
Папір офс. Гарнітура Times New Roman. Ум. друк. арк. 14,4.
Тираж 300 прим. Замов. № 22.

Віддруковано ФОП Яценко С.В.

У-67

Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г.Г. Динис, Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Р.П. Натуркач, О.Я. Рогач, М.В. Савчин, І.С. Сухан, П.А.Трачук, І.В. Хохлова; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. – Ужгород: ТІМРАНІ, 2015. – 216 с.

ISBN 978-966-8904-91-2

Монографія присвячена національним та міжнародним аспектам упровадження децентралізації публічної влади на засадах забезпечення доступу населення до управлінських послуг на засадах методології правового плюралізму та багаторівневого конституціоналізму. У виданні висвітлено історично-правові аспекти та особливості моделей децентралізації влади, конституційні засади децентралізації публічної влади, досліджено особливості децентралізації влади на місцевому і регіональному рівні у контексті основних положень конституційної та адміністративної реформи. Особлива увага приділена проблемам децентралізації влади у контексті транскордонного співробітництва.

Видання адресоване для науковців, викладачів і студентів юридичних факультетів, фахівців у галузі публічного урядування, а також для практикуючих юристів, експертів та працівників органів публічної влади, незалежних установ та агенцій, які здійснюють окремі функції публічної влади.

УДК 342.25 (477)

ББК 66.03 (4УКР)