

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна
Бахмутський навчально-науковий професійно-педагогічний інститут
Кафедра економіки підприємств та менеджменту

До захисту допущено

Завідувач кафедри

Ганна МИХАЛЬЧЕНКО
(підпис) (ім'я, прізвище)

« 09 » Чуриле 2024 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА (ПРОЄКТ)

рівень вищої освіти другий (магістерський)

спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

освітньо-професійна програма Публічне управління та адміністрування
тема «Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»

Виконав(ла)

здобувач(ка) групи БД Пу23мг
(шифр групи)

Олексій ПАШКОВ
(ім'я, прізвище)

Керівник роботи

к.е.н., доц. Олена ЧЕРНЯЄВА
(науковий ступінь, вчене звання, ім'я, прізвище)

Рецензент роботи

Людмила СКИБА
(науковий ступінь, вчене звання, ім'я, прізвище)

Консультант

(науковий ступінь, вчене звання, ім'я, прізвище)

(підпис)

(підпис)

(підпис)

Засвідчую, що у цій роботі
немає цитат та вилучень з
праць інших авторів без відповідних
посилань
здобувач (ка) _____
(підпис)

Харків – 2024

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

Факультет/ІННІ Бахмутський навчально-науковий професійно-педагогічний інститут


Кафедра Економіки підприємств та менеджменту

Рівень вищої освіти другий (магістерський)

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Освітньо-професійна програма Публічне управління та адміністрування

ЗАТВЕРДЖУЮ

 Завідувач кафедри
Ганна МИХАЛЬЧЕНКО
(ім'я, прізвище)

« 03 » грудня 2024 року

ЗАВДАННЯ

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ (ПРОЄКТ)

Пашкову Олексію Михайловичу
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача)

1. Тема роботи Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

керівник роботи Черняєва Олена Вікторівна, к. е. н., доцент
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по університету від «08» жовтня 2024 року № 5101-5/3236

2. Строк подання здобувачем роботи «02» грудня 2024 р.

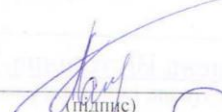
3. Перелік питань, які потрібно розробити: 1. Загальні засади організації місцевої влади в Україні. 2. Розподіл повноважень між рівнями влади в контексті адміністративної реформи. 3. Фінансово-економічні проблеми організації та функціонування місцевої влади й шляхи їх вирішення.

4. План роботи

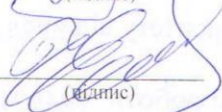
№ з/п	Назви етапів роботи
1	Огляд літературних джерел, нових розробок, опублікованих статистичних даних та іншої інформації, пов'язаної з темою роботи
2	Обґрунтування теоретичної бази обраної проблеми
3	Дослідження теоретичних підходів до загальних засад організації місцевої влади в Україні
4	Аналіз розподілу повноважень між рівнями влади в контексті адміністративної реформи
5	Розробка науково-методичних підходів щодо фінансово-економічних проблем організації та функціонування місцевої влади й шляхи їх вирішення
6	Оформлення першого варіанту тексту, подання його на ознайомлення науковому керівнику
7	Усунення недоліків, написання остаточного варіанту тексту, оформлення дипломної роботи
8	Подання роботи на кафедру, перевірка на плагіат та зовнішнє рецензування роботи
9	Захист дипломної роботи у ЕК

5. Дата видачі завдання «08» жовтня 2024 р.

Здобувач(ка)


Олексій ПАШКОВ
(ім'я, прізвище)

Керівник роботи


Олена ЧЕРНЯЄВА
(ім'я, прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна магістерська робота містить: 68 сторінок, 1 таблиця, 9 рисунків, 48 літературних джерела.

Мета дослідження - розкриття проблем взаємодії органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, міжвладних та міжбюджетних відносин, впровадження сучасних механізмів управління.

Об'єкт дослідження - сфера взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування.

Предмет дослідження - організація ефективної взаємодії та співіснування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Завдання дослідження: проведення історичного аналізу становлення органів місцевої влади (органів державної влади та місцевого управління) та взаємовідносин між ними; вивчення зарубіжного досвіду з питання розвитку взаємовідносин між органами місцевої влади; вивчення сучасного стану органів місцевої влади, їхньої природи, функцій, завдань; визначення основних проблем у взаємодії органів місцевої влади в сфері делегованих повноважень, кадрового, фінансового, матеріального забезпечення; розробка пропозицій щодо вдосконалення розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Очікувані наслідки та їх новизна – наукова новизна роботи полягає в розробленні комплексних концептуальних основ взаємодії органів державної влади та територіальних громад.

Результати роботи докладалися і були апробовані на VIII міжнародній науково-практичній конференції здобувачів вищої освіти та молодих учених «Студенти та молодь-для майбутнього країни» (Бахмут-Харків, 2024).

Ключові слова: АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА, ВИКОНАВЧА ВЛАДА, ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ, ДЕРЖАВНА ВЛАДА, ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ, СУБСИДІАРНІСТЬ.

ABSTRACT

Qualification master's thesis contains: 68 pages, 1 table, 9 figures, 48 references.

The purpose of the study is to reveal the problems of interaction between executive authorities and local self-government, intergovernmental and interbudgetary relations, and the introduction of modern management mechanisms.

The object of the study is the sphere of relations between public authorities and local self-government.

The subject of the study is the organisation of effective interaction and coexistence of executive authorities and local self-government bodies.

Objectives of the study: to conduct a historical analysis of the formation of local authorities (state and local governments) and the relationship between them; to study foreign experience in the development of relations between local authorities; to study the current state of local authorities, their nature, functions, tasks; to identify the main problems in the interaction of local authorities in the field of delegated powers, personnel, financial, material support; to develop proposals for improving the distribution of powers

Expected results and their novelty - the scientific novelty of the work is the development of a comprehensive conceptual framework for the interaction of public authorities and territorial communities.

The results of the work were presented and tested at the VIII International Scientific and Practical Conference of Higher Education Students and Young Scientists 'Students and Youth for the Future of the Country' (Bakhmut-Kharkiv, 2024).

Keywords: ADMINISTRATIVE REFORM, EXECUTIVE POWER, DELEGATION OF POWERS, STATE POWER, PUBLIC ADMINISTRATION, LOCAL SELF-GOVERNMENT, LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES, DISTRIBUTION OF POWERS, SUBSIDIARITY.

ЗМІСТ

Вступ.....	6
Розділ 1. Загальні засади організації місцевої влади в Україні.....	9
1.1. Децентралізація державного управління.....	9
1.2. Організаційно-правові засади відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.....	17
1.3. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади	22
Розділ 2. Розподіл повноважень між рівнями влади в контексті адміністративної реформи.....	33
2.1. Компетенції та делеговані повноваження місцевих органів влади	33
2.2. Принцип субсидіарності у розмежуванні повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування	38
2.3. Зарубіжний досвід вирішення проблем розмежування повноважень.....	45
Розділ 3. Фінансово-економічні проблеми організації та функціонування місцевої влади й шляхи їх вирішення	49
3.1. Фінансова автономія місцевих органів влади.....	49
3.2. Напрямки вирішення проблем фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування	55
Висновки	59
Список використаних джерел	64

ВСТУП

Сучасний розвиток демократичних суспільств ґрунтується на принципах децентралізації, субсидіарності та ефективної взаємодії різних рівнів державної влади. В Україні, як і в багатьох інших країнах, важливим аспектом забезпечення сталого розвитку є гармонійна взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Ця взаємодія визначає здатність держави ефективно вирішувати соціально-економічні, культурні та екологічні проблеми, задовольняти потреби громадян і забезпечувати збалансований розвиток регіонів.

Реформа децентралізації в Україні, яка активно впроваджується з 2014 року, стала значним кроком у розбудові партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування. Проте, цей процес супроводжується численними викликами, серед яких можна виділити відсутність чіткого розмежування повноважень, дублювання функцій, недостатню координацію дій і ресурсну нерівність. У таких умовах питання налагодження ефективної співпраці між зазначеними суб'єктами набуває особливої актуальності.

Аналіз світового досвіду свідчить, що якісна взаємодія між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяє підвищенню рівня довіри громадян до держави, поліпшенню якості надання адміністративних послуг, зміцненню регіональної економіки та посиленню інституційної спроможності територіальних громад. Водночас, недостатнє врахування інтересів місцевих громад у процесах прийняття рішень може призводити до соціальної напруги, дисбалансу у розвитку регіонів і зниження ефективності державного управління загалом.

Мета роботи полягає в розробці науково обґрунтованих підходів і практичних рекомендацій для вдосконалення механізмів взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно проаналізувати правові, організаційні та соціально-економічні аспекти взаємодії цих органів, вивчити сучасний стан і основні

проблеми в цій сфері, а також окреслити перспективи їхнього вирішення.

Основними завданнями дослідження є:

- проведення історичного аналізу становлення органів місцевої влади (органів державної влади та місцевого управління) та взаємовідносин між ними;
- вивчення зарубіжного досвіду з питання розвитку взаємовідносин між органами місцевої влади;
- вивчення сучасного стану органів місцевої влади, їхньої природи, функцій, завдань;
- визначення основних проблем у взаємодії органів місцевої влади в сфері делегованих повноважень, кадрового, фінансового, матеріального забезпечення;
- накреслення шляхів вирішення цих проблем.

Об'єкт дослідження. Сфера взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування.

Предмет дослідження. Організація ефективної взаємодії та співіснування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої у роботі мети застосовувався комплекс загальнонаукових методів, а саме: систематизація законодавчої і нормативної документації, наукової літератури за темою дослідження, їх теоретичний і критичний аналіз, метод діалектичних суперечностей, метод порівняльного аналізу, класифікація, систематизація та узагальнення фактів з теми дослідження, системний аналіз, спостереження, прогнозування, логічне узагальнення.

Наукова новизна дослідження полягає у всебічному підході до вивчення взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, що включає як теоретичний аналіз, так і практичне застосування отриманих результатів. Це дозволить не лише глибше зрозуміти механізми функціонування системи публічного управління, але й сформулювати пропозиції щодо його оптимізації.

Таким чином, дослідження спрямоване на зміцнення демократичних

основ управління, забезпечення ефективності реалізації державної політики на місцевому рівні та сприяння сталому розвитку територій.

Результати роботи докладалися і були апробовані на VIII міжнародній науково-практичній конференції здобувачів вищої освіти та молодих учених «Студенти та молодь-для майбутнього країни» (Бахмут-Харків, 2024) [48].

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Децентралізація державного управління

Відносини між різними рівнями влади в Україні будуються відповідно до положень, закріплених у Конституції України. Зокрема, ч.1 ст. 133 встановлює, що «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» [15].

Враховуючи конституційне визначення адміністративного устрою держави, можна побудувати вертикальну схему ієрархії адміністративно-територіальних одиниць, яка виглядає так: Україна → Автономна Республіка Крим → області → райони → міста → райони в містах → селища і села (рис. 1.1).

Згідно з цією ієрархією, мала б розглядатися і ієрархія органів влади. Однак із запровадженням в Україні принципу поділу влади та становленням інституту місцевого самоврядування структура взаємовідносин між владою різних адміністративно-територіальних рівнів значно ускладнилася, оскільки природа влади на різних рівнях суттєво відрізняється.

З одного боку, ст. 118 Конституції України зазначає, що «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації». Також цією статтею передбачено, що «місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня». Звідси можна зробити висновок, що адміністративна ієрархія державної виконавчої влади в Україні залежить від адміністративно-територіального устрою і зберігається до рівня районів.

З іншого боку, ст. 140 Конституції України встановлює, що територіальні громади сіл, селищ та міст наділяються правом місцевого самоврядування, яке передбачає самостійне вирішення питань місцевого значення в межах

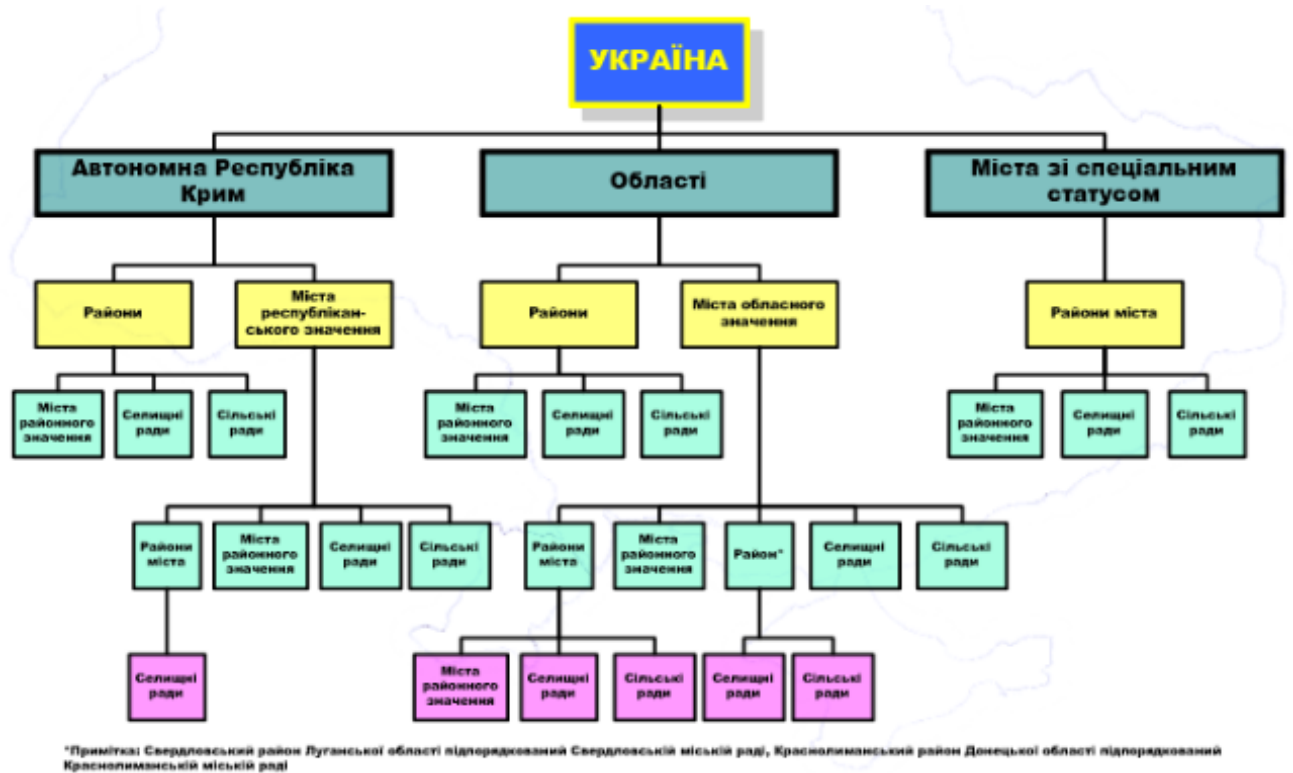


Рисунок 1.1. Схема ієрархії адміністративно-територіального устрою України [17]

Конституції та законів України. Територіальні громади обирають представницькі органи, які, у свою чергу, формують власні виконавчі органи.

Враховуючи це, можна констатувати, що на первинному рівні адміністративно-територіального устрою України (за винятком міст Києва та Севастополя) встановлено класичне місцеве самоврядування. [8]

Щодо рівнів районів і областей, то там поряд з органами державної виконавчої влади існують і органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради), які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (рис. 1.2).

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що в Україні наразі існують три рівні влади на чотирьох рівнях адміністративно-територіального устрою:

первинний рівень – рівень населених пунктів (сіл, селищ, міст): місцевою владою є місцеве самоврядування, представлене органами місцевого самоврядування, які формуються територіальною громадою і є автономними від державної виконавчої влади під час здійснення власних повноважень.



Рисунок 1.2. Організація державного управління [17]

другий рівень – рівень районів та областей, на якому реальна місцева влада представлена районними та обласними державними адміністраціями. Поряд з державною виконавчою владою на цьому рівні існують обласні та районні ради, які не мають власних виконавчих органів і вирішують координуючі, представницькі, соціально-економічні та бюджетні функції.

третій рівень – це загальноукраїнський рівень із системою органів державної влади: законодавчої, виконавчої та судової (останню на схемі не показано).

Виходячи з такої структури різних рівнів влади, можна зрозуміти, що в реальному житті органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування на кожному рівні мають певну підпорядкованість структурам влади нижчого чи вищого рівня адміністративного устрою. [12]

Такий висновок можна застосувати лише до органів державної виконавчої влади, де їхні відносини побудовані за принципами підпорядкованості та підконтрольності, а саме за схемою: район → область →

держава. При цьому спори між районними державними адміністраціями вирішує обласна державна адміністрація, між обласними державними адміністраціями – Кабінет Міністрів України.

Підпорядкованість органів виконавчої влади характеризує організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. Вона може мати різні ступені повноти:

повна підпорядкованість - передбачає наявність у вищого органу всіх або більшості важелів керівного впливу, включаючи вирішення установчих, кадрових питань, контрольні функції, отримання звітності та застосування заходів відповідальності.

часткова підпорядкованість – в організаційних відносинах наявні лише деякі із зазначених важелів.

Підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади – це такий стан організаційних відносин, за якого один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. [41]

Щодо органів місцевого самоврядування, вони також мають кілька видів стосунків, але характеризуються однією особливістю: відповідно до чинного законодавства, територіальна громада є самостійною юридичною особою. Тому між радами різних рівнів немає підпорядкованості, і така підпорядкованість не передбачена між органами самоврядування і органами державної виконавчої влади. [14]

Органи місцевого самоврядування обираються населенням і є підзвітними територіальній громаді. Громадяни мають широкі права, наближені до прав прямого народовладдя: право на загальні збори громадян, проведення місцевих виборів і референдумів, створення органів самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на засадах: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-

фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом «Про місцеве самоврядування в Україні». [27]

Верховна Рада України щорічно приймає Закон «Про Державний бюджет України». У бюджеті передбачаються надходження до державного бюджету з областей і видатки державного бюджету. Верховна Рада України не має вертикальних зв'язків з органами самоврядування і радами, проте вона опосередковано впливає на їхню діяльність через перерозподіл коштів у державному бюджеті, вирішення питань встановлення меж міст, статусу територій, відведення земель під забудову тощо [34].

Верховна Рада та Кабінет Міністрів України можуть також видавати зобов'язуючі акти, які забороняють місцевим органам влади певні види діяльності або, навпаки, сприяють здійсненню певної діяльності. Найчастіше ці акти стосуються проблем охорони навколишнього середовища, організації національних заповідників, діяльність яких може контролюватися парламентськими комітетами чи урядовими відомствами.

Оперативне керівництво посадовими особами у регіонах України здійснює виконавча влада – Кабінет Міністрів, який призначає і звільняє керівників державних адміністрацій.

Проте, відповідно до ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», районна чи обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і надає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації [18].

Щодо голів рад обласного і районного рівнів, то ні Верховна Рада, ні Кабінет Міністрів усунути їх з посади не можуть. Це може бути зроблено лише в результаті перевірки і передачі відповідних матеріалів до прокуратури. Але й

у цьому випадку результат досягається тільки тоді, якщо рада або рада вищого рівня дають дозвіл на притягнення голови ради до кримінальної відповідальності.

Усі стосунки між рівнями влади вирішуються шляхом розмежування на законодавчому рівні повноважень і компетенції між радами різних рівнів та між радами і місцевими державними адміністраціями.

Починаючи з 2014 року, в Україні розпочалася масштабна реформа децентралізації, метою якої було передання повноважень та ресурсів від центральних органів влади до місцевих громад. Це суттєво змінило відносини між різними рівнями влади та адміністративно-територіальними одиницями.

У 2015 році було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дозволив створювати об'єднані територіальні громади (ОТГ). Ці громади отримали ширші повноваження та фінансову автономію. До 2020 року процес об'єднання громад був переважно завершений, що призвело до формування нових адміністративних одиниць з більшими можливостями для місцевого самоврядування. [23]

Адміністративно-територіальна реформа включала також зміни в ієрархії адміністративних одиниць. У липні 2020 року Верховна Рада затвердила новий адміністративно-територіальний устрій на субрегіональному рівні, суттєво скоротивши кількість районів з 490 до 136. Це було спрямовано на оптимізацію структури управління та підвищення ефективності місцевих адміністрацій. [36]

Реформа децентралізації призвела до переосмислення ролей і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування на рівні ОТГ отримали підвищену відповідальність у сферах освіти, охорони здоров'я, розвитку інфраструктури та місцевої економіки. Вони також отримують більшу частку податкових надходжень, включаючи частину податку на доходи фізичних осіб, зібраного на їхніх територіях [40].

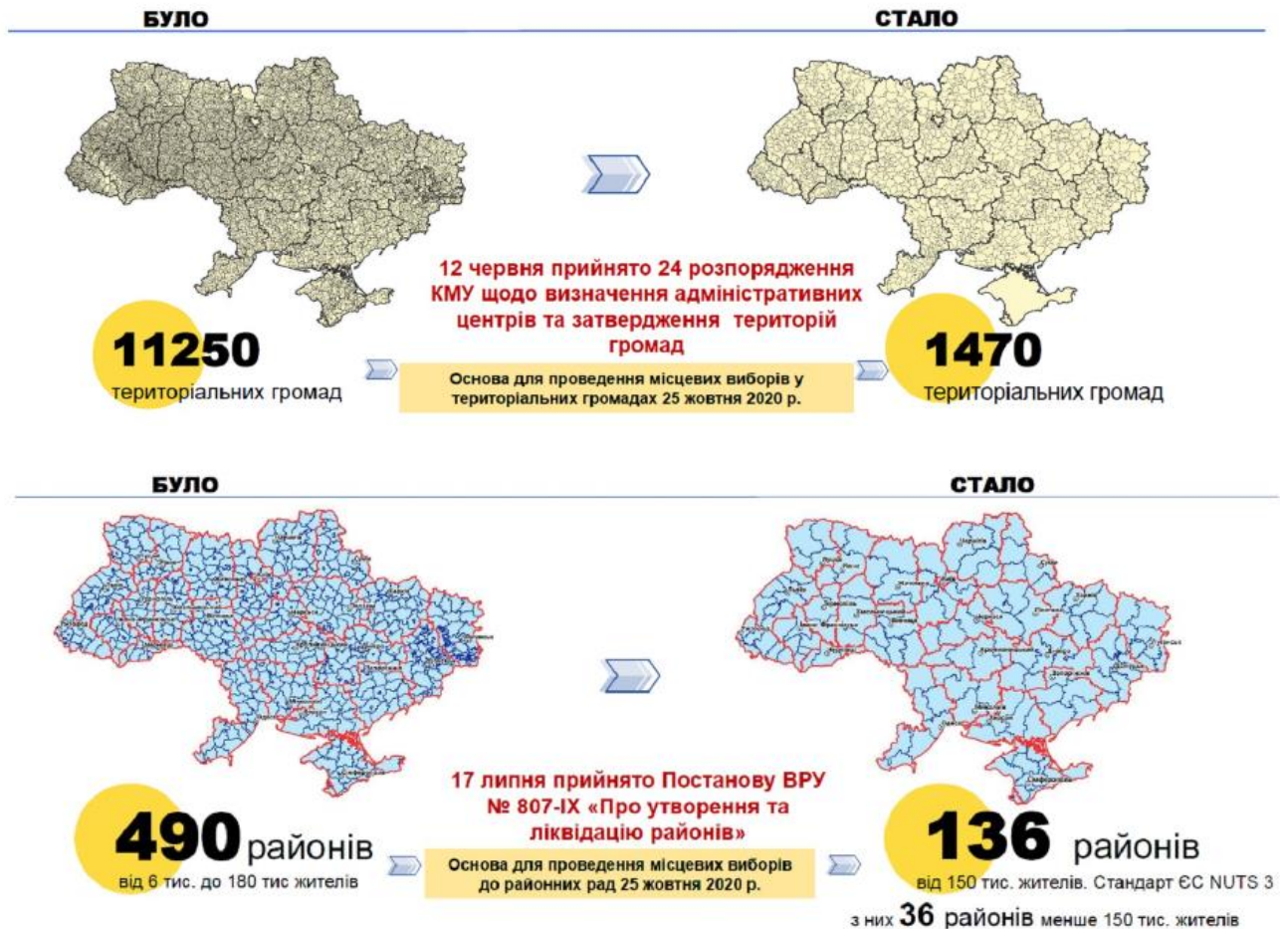


Рисунок 1.3. Нова система адміністративно-територіального устрою України субрегіонального (районного) рівня [36]

Крім того, реформа посилила механізми підзвітності між різними рівнями влади. Місцеві державні адміністрації на рівні областей і районів продовжують представляти державну виконавчу владу, але тепер більше зосереджені на координації та нагляді за законністю дій органів місцевого самоврядування, а не на прямому управлінні місцевими справами [7].

Нова адміністративно-територіальна структура виглядає наступним чином:

Національний рівень: Україна.

Регіональний рівень: області та Автономна Республіка Крим.

Субрегіональний рівень: райони.

Базовий рівень: об'єднані територіальні громади (ОТГ), які включають міста, селища та села (рис. 1.4).



Рисунок 1.4. Система адміністративно-територіального устрою [17]

Реформа децентралізації підвищила спроможність місцевих органів влади вирішувати місцеві питання та наблизила управління до громадян. Однак залишаються виклики, такі як забезпечення рівних можливостей серед різних ОТГ, вирішення проблем ресурсного дисбалансу та інтеграція тимчасово окупованих територій після їх деокупації [9].

У підсумку, період з 2014 по 2023 роки відзначився суттєвими змінами в адміністративно-територіальному устрої та відносинах між різними рівнями влади в Україні. Реформа децентралізації переорієнтувала багато повноважень на місцевий рівень, з метою покращення ефективності та відповідальності управління. Успішне продовження цих реформ залежить від послідовної реалізації законодавства, підвищення спроможності місцевих посадовців та постійної підтримки з боку центрального уряду та міжнародних партнерів.

1.2. Організаційно-правові засади відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

Основними законодавчими актами, що регулюють місцеве самоврядування в Україні, є Конституція України (Розділ XI) та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Цей закон визначає статус інститутів самоврядування та сферу їх компетенції, а також розроблений відповідно до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. Згідно з цим законом, місцеве самоврядування є окремою формою влади, яка має право самостійно вирішувати питання місцевого значення та виконувати певні державні функції, делеговані законом. [15, 27]

Оскільки на практиці не завжди можливо чітко розмежувати функції державного управління та місцевого самоврядування, Конституція України заклала принципи, за якими повинні будуватися відносини між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями.

Зокрема, відповідно до пункту 6 статті 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. З іншого боку, стаття 143 Конституції України встановлює, що «органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. У разі здійснення цих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади» [15].

У Розділі II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема в статтях 26-41, детально визначені власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Крім того, законодавство (Конституція та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») допускає передачу інших повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування. Враховуючи це, відносини між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями будуються на принципах:

автономності та незалежності – стосовно виконання органами місцевого самоврядування своїх власних повноважень;

підконтрольності – щодо виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. [27]

Українське законодавство встановлює межі такого делегування, а також інші форми взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації є провідниками державної політики на місцях і вживають заходів для її реалізації у діяльності органів місцевого самоврядування. З іншого боку, виконання органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень є важливим фактором взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування, що сприяє ефективному вирішенню питань місцевого значення та покращенню якості життя громадян.

У сучасному законодавчому полі відносини між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративного устрою можна розділити наступним чином:

Село, селище, місто → районна державна адміністрація → обласна державна адміністрація;

Районна рада ↔ районна державна адміністрація;

Обласна рада ↔ обласна державна адміністрація → Кабінет Міністрів України.

При розгляді та вирішенні спірних питань, пов'язаних з діяльністю органів місцевого самоврядування, слід керуватися наступними положеннями Конституції України [15]:

розподілом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, причому органи цих влад здійснюють свої повноваження у встановлених законом межах (ст. 6);

визнанням та гарантуванням місцевого самоврядування державою та громадянським суспільством (ст. 7, ст. 140-146);



Рисунок 1.5. Державна виконавча влада і місцеве самоврядування:
сучасний стан [17]

діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19);

обов'язком місцевих державних адміністрацій забезпечувати на відповідній території виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України (ст. 119);

підконтрольністю органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади у частині здійснення делегованих повноважень (ч. 4 ст. 143);

можливістю зупинення рішень органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду та правом на судовий захист місцевого самоврядування (ст. 144, ст. 145).

Ці конституційні положення відображені в статтях 4, 11, 20, 42, 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [27]. Зокрема, стаття 20 цього

закону передбачає, що державний контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання в їхню самостійність у вирішенні питань місцевого значення.

Сфери взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є різноманітними – економічні, соціальні, культурні, екологічні та інші. Для вирішення цих питань можуть створюватися спільні координаційні, консультативні або робочі органи.

Закон також не забороняє органам місцевого самоврядування вступати в договірні відносини з місцевими державними адміністраціями для реалізації спільних проєктів чи виконання регіональних програм.

Якщо виконавчі органи місцевого самоврядування приймають рішення або розпорядження, які суперечать чинному законодавству, голова районної державної адміністрації має право:

Звернутися до відповідного сільського, селищного чи міського голови з пропозицією про зміну рішення виконавчого комітету або винесення питання на розгляд ради для скасування рішення, яке не відповідає законодавству (відповідно до статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [27];

У разі невиконання вимог щодо усунення порушень законодавства, керуючись статтями 144 та 145 Конституції України, зупинити дію рішення органу місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду;

Звернутися до прокуратури з метою реагування на рішення або дії органів місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб, які порушують законодавство.

У випадку порушення прав місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування мають право на судовий захист (ст. 145 Конституції України) [15]. Стаття 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає

право органам місцевого самоврядування звертатися до суду з метою захисту своїх прав та законних інтересів [27].

Вирішення питань з ініціативи органів місцевого самоврядування може здійснюватися шляхом звернення до судових інстанцій, органів прокуратури або через взаємодію з депутатами різних рівнів.

Варто зазначити, що вирішення спірних питань через судові та правоохоронні органи є крайнім заходом. У практиці, особливо за відсутності відповідних юридичних служб у сільських та селищних радах, спірні питання часто вирішуються:

Через депутатів місцевих рад та депутатів вищого рівня, обраних від відповідних громад;

Шляхом звернення до районних та обласних державних адміністрацій;

Розглядом питань на сесіях місцевих рад або поданням їх до відповідних рад вищого рівня.

Найвищою судовою інстанцією для вирішення конституційних спорів є Конституційний Суд України. Проте органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації не можуть безпосередньо звертатися до нього з питань компетенційних спорів, але можуть подавати звернення щодо офіційного тлумачення норм Конституції та законів у разі їх порушення.

Починаючи з 2014 року, в Україні розпочалася масштабна реформа децентралізації, спрямована на передачу повноважень та ресурсів від центральних органів влади до місцевих громад. Це суттєво вплинуло на організаційно-правові засади відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

У 2015 році був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дозволив створювати об'єднані територіальні громади (ОТГ). Ці громади отримали розширені повноваження та фінансову автономію, що підвищило їхню спроможність у вирішенні місцевих питань. [23]

У липні 2020 року Верховна Рада України затвердила новий адміністративно-територіальний устрій на субрегіональному рівні, скоротивши

кількість районів з 490 до 136 [36]. Це було зроблено з метою оптимізації управління та підвищення ефективності місцевих державних адміністрацій.

Реформа децентралізації передбачала також внесення змін до законодавства щодо місцевого самоврядування. У 2020 році були прийняті зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які уточнили повноваження та взаємодію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [27].

Згідно з цими змінами, місцеві державні адміністрації стали виконувати більш контрольні та координаційні функції, а основна відповідальність за розвиток територій перейшла до органів місцевого самоврядування. ОТГ отримали більшу фінансову самостійність, зокрема право розпоряджатися значною частиною податкових надходжень [37].

Крім того, були запроваджені інститути префектів, які мали замінити місцеві державні адміністрації та здійснювати нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Однак станом на 2024 рік ця реформа не була повністю реалізована, і місцеві державні адміністрації продовжують функціонувати [37].

Реформа децентралізації зміцнила організаційно-правові засади відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, надавши останнім більше повноважень та ресурсів для самостійного вирішення місцевих питань. Проте залишаються виклики, пов'язані з необхідністю подальшого вдосконалення законодавства, забезпеченням належного контролю та нагляду за законністю, а також підвищенням спроможності органів місцевого самоврядування.

1.3. Концептуальні засади реформування місцевих органів влади

Прийняття у 1996 році нової Конституції України заклало правову основу для здійснення широко масштабної адміністративної реформи. 29 серпня 1997

року Указом Президента України було утворено Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Ця Комісія розробила Концепцію адміністративної реформи в Україні, яку було схвалено Указом Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [26].

У 1999 році Президент України зробив ряд важливих кроків, спрямованих на практичне здійснення адміністративної реформи на центральному рівні державного управління. А саме, Президент видав Укази: «Про систему органів виконавчої влади», «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», «Про склад Кабінету Міністрів України». Відповідно до цих документів трансформується вища ланка органів виконавчої влади.

Відбувається перехід від галузевого до функціонального принципу управління; підвищується роль Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади, який має виробляти стратегію державного управління; значно зміцнюється роль міністрів як політичних діячів, відповідальних за певні сфери виконавчої влади; змінюється функціональне призначення апарату – Секретаріату – Кабінету Міністрів України, який має здійснювати лише організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Уряду і не може втручатися у справи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; впорядковується та значно скорочується система центральних органів виконавчої влади, зокрема, формується: 15 міністерств, 20 державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України, 11 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Зрозуміло, що поступово ці зміни торкнуться регіональних та місцевих органів управління і самоврядування [39].

Адміністративна реформа спрямована на формування нової сучасної і, головне, - ефективної системи державного управління, удосконалення системи державної служби, розвиток місцевого самоврядування. Реформа передбачає поетапне створення управлінських передумов, забезпечення перетворення

України на високорозвинуту правову державу з європейським рівнем життя населення, соціальної стабільності, культури та демократії.

Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає, що для досягнення цієї мети має бути вирішений цілий ряд завдань. Зокрема:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- впровадження нової ідеології діяльності виконавчої влади і місцевого самоврядування, яка в центр всієї системи управління ставить завдання забезпечення прав і свобод громадян, надання якісних державних та громадських послуг населенню;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- удосконалення адміністративно-територіального устрою. [41]

В процесі адміністративної реформи Уряд, центральні органи виконавчої влади мають звільнитися від виконання не властивих їм функцій шляхом децентралізації державного управління, деконцентрації управлінських повноважень, передачі, делегування відповідних функцій і повноважень на рівні управління, наближені до населення. Повинно відбутися розмежування функцій і повноважень щодо надання державних і громадських послуг на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Держава, виконавча влада мають: взяти на себе надання лише тих послуг, які в той чи інший період розвитку суспільства в змозі гарантувати і які неможливо одержати на ринку послуг; постійно прагнути до дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям.

Цей процес має ґрунтуватися на тому, що:

- надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому необхідно визначити перелік

відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

- соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, крім випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

- управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – користуватися цією послугою чи ні;

- управлінські послуги повинні надаватись, насамперед, на низових рівнях виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. В окремих випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуг. [38, 39]

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, вони мають поступово трансформуватись з органів державного господарського управління в органи, в яких головними будуть контрольно-наглядові функції.

IV розділ Концепції адміністративної реформи «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування» передбачає його реформування і поступове перетворення в автономну гілку публічної влади, а саме:

- утворення територіальної громади як первинного суб'єкта та головного елемента системи місцевого самоврядування;

- формування дієздатних територіальних громад, забезпечених достатніми матеріальними, фінансовими, кадровими та іншими ресурсами, на основі утворення оптимальних за чисельністю, надання якісних громадських послуг комунальних об'єднань; вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні;

- розвиток ініціативи та самодіяльності населення, створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків з органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

- впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої демократії;

- практичне впровадження механізмів дієвого контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;

- організаційне забезпечення реалізації програми державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування. [36]

Концепція декларує три етапи перетворень.

Перший етап повинен включати законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) і експериментальне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування.

Другий етап охоплює трансформацію низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище та місто), формування комунальних об'єднань територіальних громад, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

Третій етап повинен передбачати трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій [38].

До негативних чинників в сфері державного управління в Україні, слід віднести:

- недосконалість базового Закону про місцеве самоврядування; дезінтеграцію зв'язків між структурами державної влади і місцевого самоврядування;

- загострення конфліктів між посадовими особами місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади внаслідок фінансово-економічної кризи, прогалин у бюджетному процесі;
- відсутність єдиної державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування;
- архаїчність адміністративно-територіального поділу;
- розпорошеність координаційних і контрольних функцій щодо місцевого самоврядування, як на рівні державних органів, так і на рівні об'єднань органів місцевого самоврядування. [37]

Внаслідок цього становлення місцевого самоврядування набуває кризового характеру, особливо щодо матеріального та фінансового забезпечення територіальних громад, соціальних виплат працівникам бюджетної сфери, населенню, щодо занепаду комунального господарства, зростання злочинності тощо.

Із трьох «китів» – організаційної, правової, фінансової самостійності, - на яких згідно Європейської Хартії має триматись місцеве самоврядування, перші два формально забезпечено нормами законодавства. Але зрозуміло, що серед цих принципів найголовнішим є принцип фінансово-майнової автономії, без якої організаційна і правова майже нічого не варті. Тому, з точки зору керівників місцевого самоврядування, місцева демократія перебуває в «кайданах централізму». [43]

Здійснення адміністративної реформи, регіональної політики збігаються в часі та в ряді напрямів, особливо таких, як трансформація територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування.

Таким чином, однією з неодмінних передумов успіху адміністративної реформи і запровадження нової регіональної політики є реформа адміністративно-територіального устрою. Нині він має низку недоліків, без подолання яких неможливо досягти оптимальної ефективності управлінської діяльності. Серед них:

- регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема, сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів;

- із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади - не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;

- на обласному і районному рівні управління, де функціонують одночасно органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (тобто два центри публічної влади), через відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень цих органів виникає небезпека їх конкуренції.

В цьому контексті доцільно охарактеризувати сучасний стан існування територіальних громад. В Україні налічується понад 12 тисяч рад, які уособлюють територіальні громади, тобто 12 тисяч реальних суб'єктів місцевого самоврядування. Водночас у межах України є більш як 30 тисяч адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів. [19]

Якщо виходити із змісту статті 140 Конституції України, що ототожнює територіальну громаду з жителями сіл, селищ та міст, то можемо мати ще близько 18 тисяч потенційних суб'єктів місцевого самоврядування, які згідно Європейської Хартії повинні мати організаційну, фінансову та правову автономію. В скрутні часи нашого буття це не лише дорога втіха, але й небезпека, здатна призвести до дезінтеграції України.

Ситуація ускладнюється і тим, що в багатьох регіонах України до складу одних населених пунктів входять інші. Вихід бачиться у формуванні об'єднань територіальних громад. Саме таку поступову інтеграцію передбачено в Концепції адміністративної реформи України.

У цьому питанні Україна стикається з подібними проблемами, що і Швеція в ході муніципальних реформ 1862 – 1992 рр. Коротко зупинимося на деяких етапах проведення муніципальних реформ у Швеції.

В ході комунальних реформ 1862 року в Швеції було утворено 244 сільських комун, 90 комун-міст і 10 комун-ч'юпінгів (щось середнє між містом та сільською комуною).

Другий етап (1946 – 1962 рр.) був пов'язаний з укрупненням комун, що мало на меті формування повнокровного первинного суб'єкта місцевого самоврядування – такої комуни, яка б володіла достатніми економічними та фінансовими ресурсами. Після 1862 року розпочався процес становлення сучасної Швеції.

Внаслідок індустріалізації, яка призвела до масової міграції сільського населення до міст, значна частина сільських комун стає малонаселеною, а нечисленні комуни виявилися економічно неспроможними, вони не могли створити належної матеріальної бази, необхідної для забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування. В зв'язку з цим і постало питання про укрупнення комун – в 1946 році Риксдагом Швеції приймається відповідне рішення щодо реформування сільських комун, яке набуло чинності в 1952 році. Внаслідок його реалізації на другому етапі комунальних реформ вдалося зменшити кількість сільських комун з 2 281 в 1951 році до 816 в 1952 році, а їх середня чисельність зростає з 1 500 до 4 500 чоловік [59].

На третьому етапі (1962 – 1974 рр.) процес укрупнення комун було продовжено, але вже шляхом формування так званих блоків комун, що являли собою прообраз нових укрупнених комун. Спочатку планувалося сформувати 282 блоків комун. Нові комуни мали становити єдиний господарсько-

географічний регіон з мінімальною кількістю населення 8 000 чоловік, в них трансформувалися колишні сільські, міські комуни та комуни-ч'юпінги.

Укрупнення комун спочатку відбувалося шляхом добровільного об'єднання. Проте, у зв'язку з повільними темпами реформування (до 1969 року було утворено лише 75 з 282 блоків комун) Риксдаг приймає рішення про відмову від принципу добровільності і про перехід до примусового укрупнення комун з тим, щоб завершити реформу до 1 січня 1974 року. Динаміка процесу укрупнення шведських комун в ході комунальних реформ 1862–1974 рр. показана в таблиці 1.1 [42].

Таблиця 1.1

Комуни Швеції в період 1862 – 1995 рр.

Рік	Сільські комуни	Комуни-ч'юпінги	Комуни-міста	Всього
1862	2 400	10	89	2 499
1901	2 384	20	92	2 496
1921	2 371	35	110	2 516
1951	2 281	84	133	2 498
1952	816	88	133	1 006
1969	625	91	132	848
1971	-	-	-	464
1974	-	-	-	-
1995	-	-	-	288

Указом Президента України від 8 серпня 2000 року утворено Комісію з питань адміністративно-територіального устрою зі статусом консультативно-дорадчого органу при Президентові України. Голова Комісії – керівник Адміністрації Президента України. Комісія займається узагальненням та аналізом пропозицій щодо змін у системі адміністративно-територіального устрою України. Отже, впроваджена робота над новою схемою поділу держави та перерозподілу владних повноважень. Сподіваємося, що здійснення реформи адміністративно-територіального устрою сприятиме зміцненню місцевого самоврядування в Україні. [39]

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в

Україні. Ця концепція передбачала створення умов для формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, наближення послуг до громадян, забезпечення сталого розвитку територій. [16]

У рамках реалізації концепції у 2015 році було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII, який дав старт процесу створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Цей процес передбачав укрупнення територіальних громад з метою підвищення їх спроможності, що нагадує досвід Швеції з укрупнення комун. [23]

Протягом 2015–2020 років в Україні було створено понад 1 000 ОТГ [35], які отримали ширші повноваження та фінансову автономію. Це дозволило значно підвищити ефективність місцевого самоврядування та покращити якість надання послуг населенню.

У липні 2020 року Верховна Рада України затвердила новий адміністративно-територіальний устрій на субрегіональному рівні, скоротивши кількість районів з 490 до 136. Ці зміни були спрямовані на оптимізацію системи управління та усунення дублювання повноважень між різними рівнями влади. [36]

У 2020 році також відбулися місцеві вибори за новою територіальною основою, що закріпило результати реформи децентралізації [44].

Серед основних досягнень реформи можна виділити:

- Підвищення фінансової спроможності місцевих громад. Завдяки бюджетній децентралізації доходи місцевих бюджетів зросли.
- Покращення якості надання публічних послуг на місцевому рівні.
- Посилення участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Однак реформа зіткнулася з викликами:

- Неоднорідність розвитку різних територіальних громад, нерівномірність фінансових можливостей.
- Необхідність підвищення професійної компетентності місцевих кадрів.
- Забезпечення належного контролю та нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування [36].

У 2021 році уряд України розробив та затвердив План заходів з реалізації другого етапу реформи децентралізації [35], який передбачає подальше удосконалення законодавства, посилення спроможності місцевих громад та завершення формування правової бази.

Таким чином, період з 2005 по 2023 роки характеризувався активним реформуванням місцевих органів влади в Україні, спрямованим на децентралізацію, підвищення ефективності місцевого самоврядування та удосконалення адміністративно-територіального устрою. Ці реформи відповідають європейським стандартам місцевої демократії та сприяють зміцненню державності України.

РОЗДІЛ 2

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ РІВНЯМИ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

2.1. Компетенції та делеговані повноваження місцевих органів влади

Місцеве самоврядування як автономна форма публічної влади володіє власною сферою компетенції, що визначено статтею 2 Європейської хартії місцевого самоврядування [11]. Розв'язанню питань компетенції органів місцевого самоврядування присвячена стаття 143 Конституції України [15], яка окреслює перелік найважливіших питань, віднесених до їхньої компетенції в межах чинного законодавства (рис. 2.1).

Органи державної влади не мають права підміняти територіальні громади або втручатися в сферу їхньої компетенції, за винятком випадків, передбачених законом для забезпечення законності та правопорядку.

Аналіз компетенції місцевих рад має показати, наскільки законодавство забезпечує свободу дій сільських, селищних і міських рад для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з їхньої компетенції та не віднесене до компетенції інших органів влади. Законодавець, закріплюючи компетенцію місцевих рад, виходить із принципів народовладдя та колегіальності, на яких базується місцеве самоврядування в Україні. Тому найважливіші питання місцевого значення потребують проведення місцевих референдумів для їх вирішення. Крім того, існують питання, які вимагають колегіального обговорення та ухвалення рішень. Це так звана виключна компетенція сільських, селищних і міських рад, визначена статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», тобто питання, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях місцевих рад. [27]

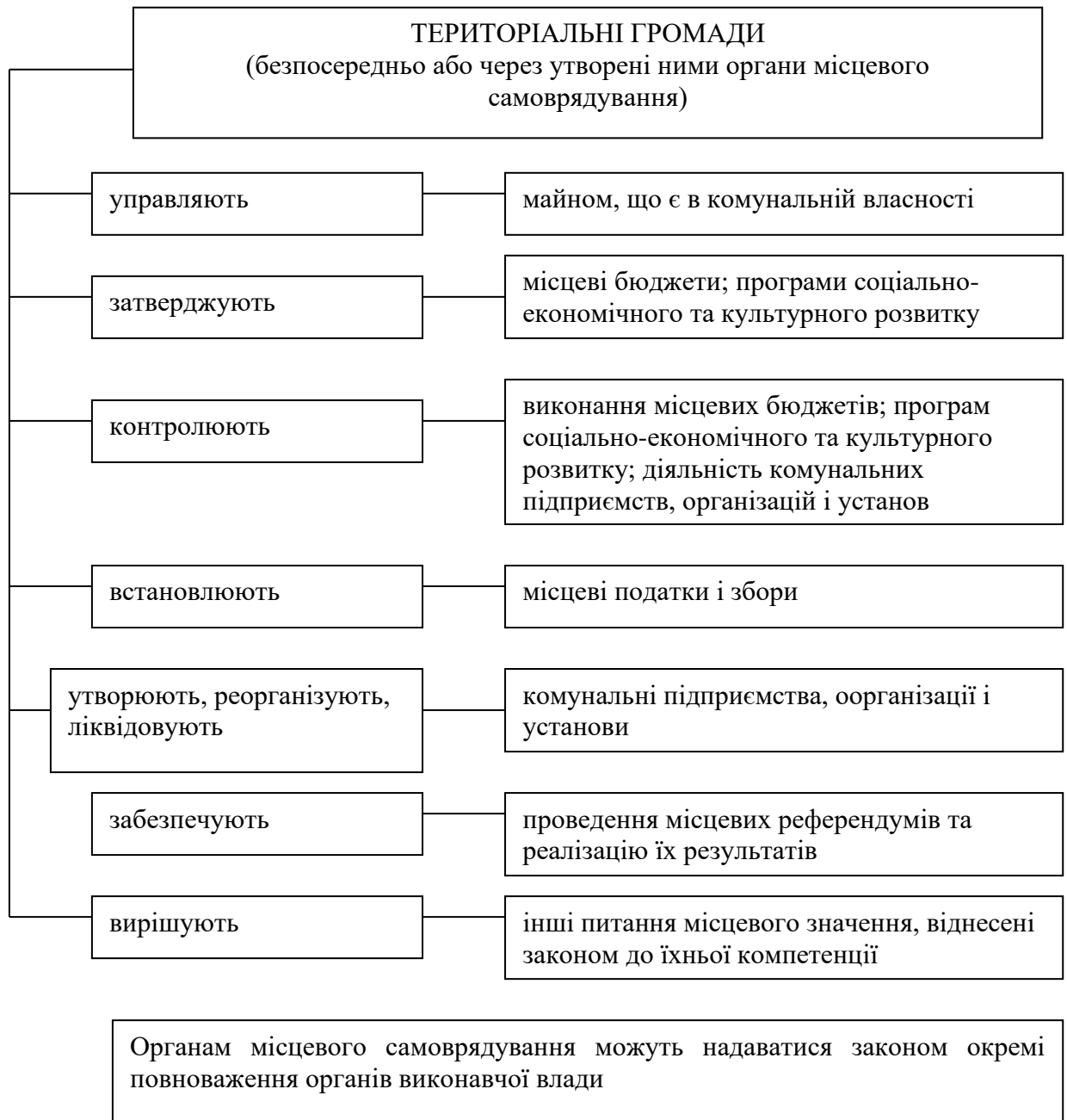


Рисунок 2.1. Компетенції місцевого самоврядування [2]

Для більш повного розуміння питань, що складають виключну компетенцію місцевих рад, доцільно класифікувати їх за групами повноважень, керуючись критерієм однорідності їх змісту.

Перша група - повноваження щодо формування ради та створення її виконавчих органів:

- обрання секретаря ради (ст. 26, п. 4);
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу та внесення змін до нього (ст. 26, п. 5);
- утворення інших виконавчих органів ради (ст. 26, п. 6).

Друга група - повноваження з організації роботи ради, її виконавчих органів та контролю за їх діяльністю:

- затвердження регламенту ради (ст. 26, п. 1);
- утворення постійних та інших комісій ради, затвердження їх складу (ст. 26, п. 15);
- здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчих органів (ст. 26, п. 17).

Третя група - повноваження з питань безпосередньої демократії:

- прийняття рішень про проведення місцевого референдуму (ст. 26, п. 29);
- прийняття рішень щодо питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом (ст. 26, п. 41 [27]).

Четверта група - повноваження, спрямовані на забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку (ст. 26, п. 22);
- затвердження місцевого бюджету та внесення змін до нього (ст. 26, п. 23);
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону (ст. 26, п. 24);
- управління об'єктами комунальної власності (ст. 26, п. 30);
- вирішення питань земельних відносин відповідно до закону (ст. 26, п. 34).

П'ята група - повноваження щодо забезпечення законності та правопорядку:

- прийняття рішень про створення муніципального контролю або інших органів для забезпечення правопорядку (ст. 26, п. 39).

Шоста група - інші виключні повноваження:

- вирішення питань про мову (мови), якими користується рада у своїй роботі (ст. 26, п. 50). [27]

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст (ст. 140 Конституції України). Вони можуть висловлювати недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, що може призвести до його звільнення (ст. 118 Конституції України). Обласні та районні ради затверджують програми розвитку відповідних територій, контролюють їх виконання та затверджують відповідні бюджети (ст. 43 Закону [27]).

Місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, їхні повноваження визначені Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Вони забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів, а також взаємодіють з органами місцевого самоврядування [28].

Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності, закріпленого в статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [11]. Існує кілька типів делегованих повноважень:

1. Делеговані законом повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Відповідно до частини третьої статті 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, і в разі їх здійснення вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

2. Делеговані повноваження обласних і районних рад місцевим державним адміністраціям. Частина шоста статті 118 Конституції України встановлює, що місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами.

Проблема делегування виникла через те, що обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, що не відповідає статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування [11], яка передбачає можливість створення таких органів. Це призвело до необхідності делегування повноважень місцевим державним адміністраціям.

Стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними та районними радами. Однак Закон України «Про місцеві державні адміністрації» не чітко розмежовує власні та делеговані повноваження, що може призвести до юридичних колізій та конфліктів між органами влади. [28]

Третій вид делегованих повноважень стосується повноважень, делегованих сільськими, селищними та міськими радами органам, які управляють майном комунальної власності відповідної територіальної громади (ст. 26, п. 31).

Ключові зміни в компетенціях місцевих органів влади:

Розширення повноважень органів місцевого самоврядування: вони отримали право надавати адміністративні послуги, управляти закладами освіти та охорони здоров'я первинного рівня, планувати території та залучати інвестиції.

Фінансова децентралізація: згідно з Бюджетним кодексом України, місцеві бюджети отримали додаткові джерела доходів, зокрема частину податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. [21, 22]

Вдосконалення законодавчої бази: були внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів для адаптації до нових умов децентралізації. [22]

У 2020 році Верховна Рада України затвердила новий адміністративно-територіальний устрій, зменшивши кількість районів та оновивши межі громад. Це було зроблено для оптимізації системи управління та усунення дублювання повноважень, рис. 2.2. [17]

Виклики та перспективи після 2020 року:

Необхідність чіткого розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування для уникнення конфліктів.

Підвищення професійної компетентності працівників місцевого



Рисунок 2.2. Організація державного управління [17]

самоврядування через освітні програми та тренінги.

Забезпечення належного контролю та нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, зокрема через створення інституту префектів (станом на 2024 рік не реалізовано повністю). [17, 43]

Інтеграція тимчасово окупованих територій після їх деокупації, що вимагатиме додаткових зусиль у сфері відновлення місцевого самоврядування.

2.2. Принцип субсидіарності у розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування

Розподіл функцій і завдань між державою та місцевим самоврядуванням пов'язаний із поняттям внутрішніх міжурядових відносин. Це поняття відображає реальні фінансові відносини, що складаються між різними рівнями

публічної влади по вертикалі. Під публічною владою розуміють державну владу та владу територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

Кожен рівень публічної влади має власні функції та завдання, фінансову автономію і власну адміністрацію (уряд). Термін «уряд» застосовується не лише до центральної влади. В українській мові існують поняття «сільський уряд», «міський уряд» тощо. [44]

У процесі надання державних і громадських послуг та виконання визначених завдань уряди різних рівнів влади взаємодіють і співпрацюють між собою. Таким чином, міжурядові відносини виникають у процесі спільної діяльності різних рівнів влади при виконанні покладених на них Конституцією та законами функцій.

Оскільки Україна є унітарною державою, суб'єктами внутрішніх міжурядових відносин є центральні та місцеві органи державної влади і органи місцевого самоврядування. До 1990 року, за радянської моделі організації влади, міжурядові відносини в Україні фактично не існували. Тоді місцеві органи влади розглядалися як агенти центральної влади та не мали фінансової автономії. Фактично не було автономії адміністрацій (урядів) різних рівнів влади.

У перші роки незалежності України фактично застосовувалися схеми організації міжурядових відносин, які існували в колишньому СРСР. Наразі вже очевидно, що без докорінної трансформації внутрішніх міжурядових відносин Україна не зможе сформувати місцеві фінанси та створити ефективну й стабільну фінансову систему.

Становлення внутрішніх міжурядових відносин в Україні неможливе без розробки концепції таких відносин. Після прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування в Західній Європі, все більшого поширення набуває концепція субсидіарності. [45]

Визначення субсидіарності надається в статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування: «Публічні повноваження, як правило, повинні здійснюватися переважно тими органами влади, які найближчі до громадянина.

При наданні повноважень іншому органу повинні враховуватися обсяг і характер поставленого завдання, а також вимоги ефективності та економії» [42].

Таким чином, субсидіарність — це відповідність завдань і функцій, покладених на той чи інший рівень влади, об'єктивним можливостям їх найефективнішого виконання.

Згідно з принципом субсидіарності, повноваження між рівнями влади слід розподілити так, щоб проблеми вирішувалися тими владними структурами, які є найближчими до місця їх виникнення.

Досвід використання принципу субсидіарності в європейських країнах

Принцип субсидіарності застосовується в європейських країнах не через прямі посилення на нього, а опосередковано, як результат трансформації влади.

Конституційні та правові положення, спрямовані на формулювання принципу розподілу повноважень на користь нижчого рівня влади, рідше зустрічаються в унітарних державах, ніж у федеративних. До цього слід додати, що до недавнього часу концепція субсидіарності не була частиною правової традиції ні у Франції, ні в Італії, майже не була присутня і в Бельгії.

Італія

Конституція Італії підкреслює, що Республіка зобов'язана визнавати та сприяти місцевій автономії, децентралізації державних послуг, пристосуванню принципів і методів законодавства до потреб автономії та децентралізації. Розділ V Конституції містить важливі положення, в яких загалом представлена структура держави на трьох рівнях: муніципальному, провінційному та регіональному. «Республіка складається з комун, провінцій, метрополійних міст, регіонів і держави» (ст. 114) [41].

Функції регіонів перераховані в статті 117. Регіони наділені правом приймати закони в межах основних принципів, встановлених державним законодавством, з визначених питань. Кожен регіон має свій власний статут (ст. 123). Регіони користуються фінансовою автономією в межах, визначених законами Республіки, які координують цю автономію з фінансами держави,

провінцій та муніципалітетів. Муніципалітети здійснюють адміністративні функції виключно місцевого значення згідно з законом і делеговані їм регіонами (ст. 118).

В італійському Законі від 8 червня 1990 року № 142 було здійснено спробу провести всеосяжний перегляд місцевого самоврядування. Закон підтвердив загальне право муніципалітетів (ст. 9) на здійснення всіх адміністративних функцій, що стосуються населення та території муніципалітету, головним чином організації соціальних послуг, планування використання землі та економічного розвитку, які явно не запроваджені державним або регіональним законом у компетенцію інших органів влади відповідно до їх повноважень [41].

Бельгія

Бельгія, яка розпочала процес «федералізму через дисоціацію», є ідеальним прикладом для використання принципу субсидіарності. Насправді цей принцип не використовується як основа розподілу повноважень між державою, мовними спільнотами та регіонами. Майже до останньої реформи залишкова правомочність належала державі. Нещодавній перегляд Конституції змінив цей принцип, але не призвів до його негайного використання.

Хоча теоретично всі повноваження є виключними, жодне з них не було надано в повному обсязі жодному утворенню (тобто від федеральної держави до регіону або спільноти). Після змін у 1980 та 1988 роках теорія «імпліцитних повноважень» хоча й використовувалася, але в обмежених масштабах. Арбітражний суд (Конституційний суд, який займається розподілом повноважень) погодився з тим, що федеративне утворення може взяти на себе повноваження, якими воно не володіє, якщо це необхідно для здійснення визнаного повноваження, але з двома застереженнями: що саме питання може бути об'єктом «розмежувального» регулювання, та що додаткові повноваження не є значними [42].

У 1970 році до Конституції було введено новий параграф, який передбачає «децентралізацію повноважень на користь провінційних та

комунальних інститутів».

Таким чином, конституційні положення виглядають одночасно нечіткими і багатообіцяючими, оскільки вони здійснюються у країні, де «традиція комунального самоврядування» є одним із фундаментальних міфів. Насправді в Бельгії немає визначення комунальних інтересів, і їх захист відсунений на другий план через труднощі становлення федералізму.

Франція

Процес децентралізації, що розпочався у Франції в середині 1970-х років, був однозначною реакцією на «невизначений» характер місцевих справ, на який неодноразово посилялося ліберальне законодавство XIX століття (французькі муніципальні та департаментські закони 1884 і 1871 років).

Після проведення дослідження, в ході якого після муніципальних виборів 1977 року були опитані мери, стало особливо ясно, що проблема недостатнього фінансування місцевої влади та зростання «перекладання на неї витрат з боку держави» не може бути вирішена без нового визначення повноважень. Цьому була присвячена робота утвореної в 1976 році Комісії з розвитку місцевої відповідальності [42].

До французьких правових традицій були здійснені важливі нововведення:

Відсутність прямого використання субсидіарності в праві. Хоча згадки про субсидіарність були рідкісними та технічними, нове мислення щодо розподілу повноважень призвело до того, що субсидіарність стала нормативним вираженням певної організації.

Протиріччя між децентралізацією та субсидіарністю. Деякі правові праці розглядали субсидіарність як прояв іноземної традиції, протилежної децентралізації.

Зміни в техніці розподілу повноважень. Система, заснована на правовому визначенні та під наглядом Конституційного суду, замінила собою неясне визначення повноважень.

Розподіл повноважень, встановлений законами від 7 січня та 22 липня 1983 року, не лише посилався на принцип субсидіарності, але й базувався на

функціональному аналізу, який для кожного сектора визначав, який рівень відіграє переважну роль.

Для спрощення було запропоновано закріпити за кожним рівнем «набір повноважень», настільки однорідних, наскільки це можливо:

Муніципалітети отримали право контролювати землекористування, міське планування та об'єкти міського значення.

Департаменти відповідали за соціальні послуги та перерозподіл доходів між муніципалітетами.

Регіони посилили свою роль у регіональному плануванні та стимулюванні економічної активності [43].

Нові закони стали поворотним моментом у праві. Розподіл повноважень, що відбувся у 1982–1983 роках, був раціональною конструкцією, побудованою навколо теоретичних принципів з консенсусом. Проекти, передбачені законами 1982 і 1983 років, мали розвиватися у співпраці з департаментами та муніципалітетами. Регіональна рада повинна поважати «цілісність, автономію і повноваження департаментів та муніципалітетів» (ст. 59 Закону від 2 березня 1982 року). Планові контракти відображали наміри враховувати пріоритети регіонів у контексті інвестиційної політики країни [43].

Статті 3–6 нового Закону Італії від 8 червня 1990 року передбачають, що регіональне законодавство визначає форму та засоби участі органів місцевої влади у розвитку регіональних планів та програм, адже раніше такі засоби були обмеженими та неефективними.

У більшості розглянутих країн існують юридичні механізми вирішення суперечок:

Німеччина: Закон про конституційні колізії обмежує право федерального та земельного законодавства втручатися у визначення повноважень міських органів влади.

Австрія: Міська влада може звертатися до федерального суду, але їх права обмежені положеннями ст. 118 Конституції.

Італія: Конституційний суд рідко видає приписи щодо регіональних

законів, намагаючись інтерпретувати їх в інтересах центрального уряду.

Франція: Конституційний суд мав можливість розглядати такі випадки, але звернення до нього для місцевих органів влади практично неможливе.

По-друге, існує незавершеність процесу передачі автономії на регіональний рівень. Окрім власних повноважень місцевої влади, збільшується кількість повноважень, делегованих центральним урядом або його складовими. Такий засіб виконання повноважень встановлений законом у Німеччині та Австрії, де Конституція чітко встановлює дуалістичну природу муніципалітетів — «територіальна влада» і «адміністративний район» (ст. 116, п. 1), сфера дій якого є «частково власною, а частково делегованою» федерацією або землею (ст. 118, п. 1).

Починаючи з 2005 року, Україна активно впроваджує принцип субсидіарності у розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, рис. 2.2 [17].



Рисунок 2.3. Реалізація принципів децентралізації та субсидіарності

Основна мета реформи децентралізації, полягає у передачі значної частини повноважень і ресурсів від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування, що відповідає принципу субсидіарності.

Протягом 2020–2023 років Україна продовжує впроваджувати реформу децентралізації, удосконалюючи законодавчу базу та механізми взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування. Важливим кроком стало прийняття у 2020 році Закону України «Про засади державної регіональної політики», який встановлює принципи та механізми реалізації державної регіональної політики з урахуванням принципу субсидіарності. [24]

Наведений огляд відповідності законодавства різних країн принципам субсидіарності є дуже важливим, оскільки він дозволяє спостерігати як стан, так і складність процесу трансформації державної влади на користь місцевого самоврядування. Україна знаходиться лише на початкових етапах цього процесу. Тому важливо не просто запроваджувати існуючі системи влади, а розуміти необхідність співставлення існуючого стану та практики розвитку, трансформації державного управління.

Впровадження принципу субсидіарності сприяє підвищенню ефективності управління, наближає прийняття рішень до громадян та забезпечує більш раціональний розподіл ресурсів. Однак, процес децентралізації стикається з викликами, такими як необхідність підвищення спроможності місцевих громад, забезпечення належного фінансування та контролю за законністю прийнятих рішень.

2.3. Зарубіжний досвід вирішення проблем розмежування повноважень

Проблему розподілу завдань і функцій між різними рівнями влади у сфері надання послуг неможливо вирішити без врахування зарубіжного досвіду, який є доволі різноманітним. Для України корисними можуть бути підходи, що застосовуються у Франції та Швеції.

У Швеції чітко визначені обов'язки держави, регіонів (колишніх ландстінгів) та комун. До компетенції державних органів належать: зовнішня політика та оборона; внутрішній порядок і безпека; правосуддя; загальнонаціональна економіка; вища освіта та науково-дослідна діяльність; основні транспортні комунікації; політика на ринку праці та питання зайнятості населення; житлова політика; соціальне страхування та перерозподіл доходів (пенсії, допомоги на дітей, виплати по хворобі, допомоги безробітним тощо). [45]

Комуни відповідають за: територіальне планування; охорону навколишнього середовища; організацію рятувальних служб, цивільної оборони та пожежної безпеки; громадський транспорт; водопостачання, каналізацію, тепло- та енергозабезпечення; планування землекористування та нагляд за будівництвом; дошкільні заклади та середню освіту; догляд за людьми похилого віку та інвалідами; соціальне забезпечення; підтримку сім'ї та особистості; дозвілля та культуру.

За угодою з Міграційною агенцією Швеції, комуни приймають біженців.

У 2019 році ландстінги були офіційно перейменовані на регіони. Це було зроблено з метою посилення регіонального самоврядування та покращення координації між різними рівнями влади. [43]

Розширення повноважень регіонів: регіони отримали додаткові завдання у сфері регіонального розвитку, інфраструктури та транспорту. Вони відповідають за стратегічне планування розвитку своїх територій.

Підвищення ролі комун: комуни залишаються відповідальними за місцеві питання, такі як початкова та середня освіта, соціальні послуги, планування землекористування, житлову політику, культуру та дозвілля. Вони також відіграють важливу роль у інтеграції біженців та мігрантів [43].

Регіони, частково разом із комунами, відповідають за культуру, а також виконують завдання за дорученням держави у сфері державного планування. Вони спільно з державою розпоряджаються регіональними фондами розвитку, які надають фінансову допомогу малим і середнім підприємствам. У спільному

віданні комун та регіонів перебувають підприємства громадського транспорту [42].

У Франції компетенцію різних рівнів влади розмежовано Законом від 7 січня 1983 року «Про розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою». Обов'язки місцевої влади визначені таким чином, щоб уникнути дублювання функцій між різними рівнями. У законі зазначається, що «розподіл компетенцій між територіальними громадами і державою здійснюється з розрізненням тих, що доручені державі, і тих, що належать комунам, департаментам чи регіонам, так, щоб кожна сфера компетенції, а також відповідні ресурси надавалися повністю або державі, або комунам, або департаментам, або регіонам».

Територіальні органи влади мають чітко визначені завдання та області компетенції. Розподіл компетенцій здійснюється не лише між центральними та місцевими органами влади, але й між органами державного управління різних рівнів: регіонального, департаментського та комунального.

Прикладом цього розподілу є соціальна сфера:

В галузі освіти територіальні органи влади будують та утримують навчальні заклади:

Комуни — початкові школи;

Департаменти — коледжі;

Регіони — ліцеї.

Підбором викладацьких кадрів та розробкою навчальних програм займається Міністерство національної освіти. До його компетенції належить і вища освіта. Шкільним транспортом опікуються:

Комуни — міським транспортом;

Департаменти — міжміським транспортом.

У сфері охорони здоров'я територіальні органи влади займаються громадською гігієною під контролем Міністерства охорони здоров'я.

Комуни забезпечують швидку медичну допомогу, Департаменти утримують лікарні; Регіони відповідають за психіатричні заклади.

Боротьбою з туберкульозом та раком займаються департаменти, а боротьбою з наркоманією — Міністерство охорони здоров'я.

Реформа регіонів 2015 року: кількість регіонів у метропольній Франції було скорочено з 22 до 13 з метою підвищення їх спроможності та ефективності управління [42, 43].

Закон від 7 серпня 2015 року «Про нову територіальну організацію Республіки» (NOTRe) [43]:

Розширення повноважень регіонів у сферах економічного розвитку, транспорту, професійної освіти та екології.

Перерозподіл повноважень між департаментами та регіонами для уникнення дублювання функцій.

Стимулювання міжкомунального співробітництва: заохочення комун до об'єднання в міжкомунальні структури для спільного виконання завдань та оптимізації ресурсів.

Зміцнення ролі комун: комуни продовжують відповідати за місцеві послуги, початкову освіту, міське планування, водопостачання та інші питання місцевого значення.

Ці реформи були спрямовані на підвищення ефективності публічного управління, покращення якості послуг для громадян та забезпечення більш збалансованого розвитку територій.

Таким чином, територіальні органи влади у Франції мають чітко визначені власні компетенції, що дозволяє уникати непорозумінь між різними рівнями влади та ефективно виконувати свої обов'язки.

Досвід Швеції та Франції свідчить про важливість чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади. Це дозволяє уникати дублювання функцій, ефективніше використовувати ресурси та надавати якісні послуги громадянам. Україна може використовувати цей досвід у процесі децентралізації та реформування місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

3.1. Фінансова автономія місцевих органів влади

Фінансова автономія є основою самоврядування територіальних громад та самостійності всіх рівнів місцевої влади. Термін «автономія» походить від грецьких слів «autos» – сам і «nomos» – закон, що буквально означає «сам собі встановлюю закони». Це поняття розкриває сутність самоврядування і тісно з ним пов'язане. Самоврядування означає автономне функціонування будь-якої організації, включаючи територіальну. Рішення в такій організації приймаються її членами спільно, без розриву між об'єктом і суб'єктом управління. Для управління своїми справами організація створює власний апарат, не втрачаючи властивостей самоврядування [1].

Особливою формою автономії є фінансова автономія, тобто самоврядування у сфері фінансів. Фінанси місцевих органів влади – це система формування, розподілу та використання фінансових ресурсів місцевою владою для забезпечення покладених на неї функцій і завдань. Принцип автономності реалізується в тому, що кожен місцевий орган влади самостійно створює таку систему, обирає її модель, внутрішню структуру та визначає співвідношення між її елементами.

Фінансова автономія є ключовою формою реалізації принципів місцевого самоврядування. Вона може існувати лише в контексті функцій, покладених на місцеві органи влади. Якщо в державі немає розподілу функцій між рівнями влади, то фінансова автономія місцевих органів влади неможлива. Відокремлення завдань місцевої влади від завдань центральної зумовлює потребу в таких фінансових джерелах, на які може впливати місцева влада. Саме такий підхід передбачений Європейською хартією місцевого самоврядування. Країни, що підписали Хартію, зобов'язані визнавати наявність

органів місцевого самоврядування, уповноважених приймати рішення з широкою автономією щодо компетенцій, порядку їх здійснення та засобів, необхідних для виконання своїх завдань. [11]

Фінансова автономія місцевих органів влади – це їхня фінансова незалежність у виконанні покладених на них функцій. Без фінансової автономії неможливе існування місцевого самоврядування та державної влади, організованої за принципом розподілу функцій між її рівнями. У пояснювальній записці до Європейської хартії місцевого самоврядування підкреслюється, що законні повноваження на виконання певних обов'язків не мають сенсу, якщо місцеві органи влади позбавлені необхідних для цього фінансових засобів.

Принцип фінансової автономії також підтримується в Європейській декларації прав міст, прийнятій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи. У ній зазначається, що громадяни європейських міст мають право на «фінансові механізми та структури, які дозволяють місцевим органам влади знаходити фінансові засоби, необхідні для здійснення прав, визначених у цій Декларації». У статті 4 цієї Декларації зазначається, що законодавство про місцеве самоврядування має встановити права територіальних громад на матеріально-фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень [47].

Об'єктивні потреби фінансової автономії місцевих органів влади можуть бути реалізовані лише за умови, що ці органи зможуть будувати власні фінансові системи на основі своїх рішень. Місцеві органи влади в межах закону мають самостійно визначати свої видатки, доходи, способи формування доходів, створювати відповідні фінансові інститути та мати власну компетенцію в системі фінансових відносин.

Головним критерієм, що свідчить про фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. Якщо такого права не передбачено законодавством, то місцева влада

фінансової автономії не має. [41]

Права, що визначають фінансову компетенцію місцевих органів влади:

Право на самостійну розробку, затвердження та виконання місцевого бюджету.

Право податкової ініціативи (встановлення місцевих податків і зборів).

Право створювати позабюджетні, валютні, страхові, резервні, пенсійні та інші цільові фонди.

Право на залучення кредитних ресурсів.

Право надання кредитів та гарантій фізичним та юридичним особам.

Право встановлювати ціни і тарифи на продукцію та послуги комунальних підприємств.

Право запроваджувати штрафи та інші фінансові санкції.

Право створювати власні фінансово-кредитні установи.

Право участі в капіталі та доходах господарських підприємств.

Право користуватися, володіти та розпоряджатися комунальною власністю.

Право розпоряджатися прибутками комунальних підприємств та інших підприємств, що перебувають у власності місцевих органів влади [46].

З 1990 року в Україні розпочався процес становлення системи самостійних місцевих бюджетів, який відбувається з певними труднощами. Незважаючи на декларування принципу самостійності місцевих бюджетів, термін «бюджетна система» використано в назвах двох редакцій основних бюджетних законодавчих актів у 1990 та 1995 роках. Цей термін також застосовується в тексті Конституції України [15].

Законом України «Про бюджетну систему України» від 29 червня 1995 року [20] визначено трирівневу побудову бюджетної системи, яка включає:

Державний бюджет.

Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим.

Місцеві бюджети.

Враховуючи принцип самостійності бюджетів усіх рівнів, доцільніше

було б використовувати термін «система бюджетів України», який відображає сукупність самостійних місцевих бюджетів, що не включаються до складу державного бюджету та один до одного.

В унітарних країнах поняття «місцеві бюджети» збігається з поняттям «бюджети місцевого самоврядування». Оскільки Україна є унітарною державою, місцевими бюджетами слід вважати бюджети органів місцевого самоврядування.

Конституція України не визначила характеру республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів. Однак їх слід вважати місцевими, оскільки в правовій унітарній державі може бути лише один державний бюджет – бюджет центрального уряду.

Принципово важливим є питання організації бюджету низової територіальної одиниці. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, право на формування місцевих бюджетів належить усім територіальним громадам. Це право передбачене і Конституцією України. Таким чином, потенційна кількість місцевих бюджетів в Україні може бути збільшена з 12 тисяч до понад 30 тисяч. [27]

Однак реалізація цього конституційного положення може призвести до значного зростання кількості низових бюджетів, що не виправдано з точки зору ефективності. Перш ніж це робити, слід визначити перелік територіальних громад та їх раціональні параметри.

Враховуючи конституційне закріплення статусу територіальної громади та суперечності в законодавстві, доцільно розробити окремий законодавчий акт, який врегулює систему місцевих бюджетів. Цей закон має базуватися на новому законодавстві про адміністративно-територіальний устрій держави.

Основу самостійності місцевого бюджету складають власні та закріплені доходи.

У Законі України «Про бюджетну систему України» в редакції 1995 року поняття «власні доходи» використовується в контексті забезпечення принципу

самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи державний бюджет України. Згідно зі ст. 4 цього Закону, самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України [20].

Однак законодавство України не дає детального переліку власних доходних джерел. Тому проблема власних доходів місцевих бюджетів потребує детальної розробки в законодавстві. Власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади, і згідно з його рішеннями. До власних доходів належать місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі, та інші.

Податок на нерухомість: один із найважливіших податків для розвитку місцевого господарства. Система податків на нерухомість складається зі ставки, базової структури, принципів оцінки та порядку оподаткування.

Самооподаткування: стягнення податків для конкретних цілей за рішенням зборів громадян за місцем проживання на добровільній основі.

Податок на доходи від продажу капітального майна: податок на прибуток від продажу основного капіталу.

Основні джерела поповнення місцевих бюджетів: податок на прибуток підприємств та організацій комунальної власності; прибутковий податок з громадян; плата за землю; податок на нерухоме майно громадян; частина доходів від приватизації державного майна; надходження від оренди комунального майна; дотації і субвенції з бюджету вищого рівня; місцеві податки і збори; проблема закріплених доходів місцевих бюджетів.

Поняття «закріплені доходи» місцевих бюджетів з'явилося в українському законодавстві у 1990 році. Закріплені доходи – це доходи, які закріплюються за певним бюджетом. Вони є основою самостійності місцевих бюджетів. Перелік таких доходів встановлено Законом України «Про бюджетну систему України» від 29 червня 1995 року, але в ньому не передбачено поняття «закріплені доходи місцевого самоврядування» [36].

Важливою складовою реформи міжбюджетних відносин є розмежування видатків державного та місцевих бюджетів відповідно до компетенції центральних і місцевих органів влади.

У Законі України «Про Державний бюджет України на 1998 рік» вперше було здійснено спробу розмежувати доходи між державним бюджетом та місцевими бюджетами шляхом повного закріплення їх. Однак Закон не передбачив розмежування цих доходів між рівнями місцевих бюджетів, що призвело до практичних труднощів і суперечило Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37].

У 2015 році в рамках реформи децентралізації влади було внесено зміни до Бюджетного кодексу України, що передбачали збільшення фінансової самостійності місцевих бюджетів. [21]

Основні зміни:

Розширення доходної бази місцевих бюджетів: місцеві бюджети почали отримувати частку від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на прибуток підприємств, акцизного податку з роздрібного продажу підакцизних товарів тощо.

Прямі міжбюджетні трансферти: державний бюджет почав надавати місцевим бюджетам дотації та субвенції на виконання делегованих повноважень.

Формульний розподіл трансфертів: дотації вирівнювання та інші трансферти почали розподілятися за чіткими формулами.

Створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ)

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року дав старт процесу створення спроможних ОТГ. Вони отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та розширену доходну базу. [23]

Місцеві бюджети перейшли на програмно-цільовий метод планування та виконання бюджетів, що підвищило ефективність використання бюджетних коштів.

Фінансова автономія місцевих органів влади є ключовою умовою ефективного місцевого самоврядування. Україна зробила значні кроки для посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Проте для повної реалізації принципу фінансової автономії необхідно продовжувати реформи, забезпечуючи стабільність доходної бази місцевих бюджетів та підвищуючи ефективність використання бюджетних коштів.

3.2. Проблема фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади, які передаються органам місцевого самоврядування. [1]

Незважаючи на закріплені в законодавстві та Конституції України положення про відшкодування державою витрат органів місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень, реальний механізм такого відшкодування досі не був повністю реалізований.

Конституція України визначає два способи фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування:

- за рахунок коштів Державного бюджету України;
- шляхом віднесення до місцевих бюджетів у порядку, визначеному законом, окремих загальнодержавних податків, а також передачі органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності (стаття 143 Конституції України) [15].

Проблему фінансового забезпечення делегованих повноважень можна вирішити лише в контексті правового врегулювання міжбюджетних відносин та фінансового вирівнювання в Україні. У щорічних законах про державний бюджет України має передбачатися спеціальний розділ щодо фінансування делегованих повноважень, переданих органам місцевого самоврядування.

Обсяги витрат на ці потреби необхідно розраховувати з урахуванням реальних потреб громад.

Витрати органів місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень доцільно компенсувати за рахунок коштів Державного бюджету України у формі цільових субвенцій. Згідно зі статтею 97 Бюджетного кодексу України, субвенція — це міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному законодавством [4].

Трансферти — це узагальнюючий термін для фінансових ресурсів, що передаються з одного бюджету до іншого, зокрема:

- з державного бюджету до місцевих бюджетів;
- між місцевими бюджетами різних рівнів;
- у зворотному напрямку.

Субвенції слід спрямовувати до місцевих бюджетів на фінансування поточних потреб, пов'язаних з виконанням делегованих повноважень. У складі Державного бюджету України доцільно створити спеціальний фонд субвенцій для цих цілей. Обсяги субвенцій для кожної територіальної громади мають відповідати обсягам їхніх видатків на фінансування делегованих повноважень.

Починаючи з 2014 року, в Україні активно проводиться реформа децентралізації, спрямована на передачу повноважень та ресурсів від центральної влади до органів місцевого самоврядування. Це передбачає й удосконалення механізмів фінансування делегованих повноважень.

Прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України в 2010 році, яка визначила чіткі правила міжбюджетних відносин та фінансового забезпечення делегованих повноважень [4, 5, 20].

Впровадження формульного розподілу трансфертів: обсяги субвенцій та дотацій вирівнювання визначаються за прозорими формулами, що враховують демографічні, соціальні та економічні показники територій.

Збільшення фінансової спроможності місцевих бюджетів: з 2015 року місцеві бюджети отримали додаткові джерела доходів, зокрема: 60 % податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) залишається в бюджетах міст обласного

значення та об'єднаних територіальних громад (ОТГ); 25 % екологічного податку; 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; податок на нерухоме майно, єдиний податок та інші місцеві податки і збори.

Надання освітньої та медичної субвенцій: з державного бюджету на фінансування делегованих повноважень у сферах освіти та охорони здоров'я.

Недостатнє фінансування делегованих повноважень: обсяги субвенцій не завжди відповідають реальним потребам громад, що призводить до дефіциту коштів на виконання делегованих функцій.

Нерівномірність розвитку територій: різниця в економічному потенціалі громад впливає на їхню спроможність забезпечувати надання якісних публічних послуг.

Потреба в удосконаленні законодавства: необхідність внесення змін до законів для забезпечення ефективного фінансування делегованих повноважень.

Кроки для вирішення проблем, рис. 3.1:



Рисунок 3.1. Комплексність реформ [17]

Розробка та прийняття нових нормативно-правових актів, які б встановлювали чіткі механізми фінансування делегованих повноважень.

Підвищення фінансової спроможності громад: стимулювання розвитку місцевої економіки, залучення інвестицій, підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Оптимізація мережі бюджетних установ: раціоналізація витрат шляхом оптимізації закладів освіти, охорони здоров'я та соціального захисту.

Підвищення прозорості та підзвітності: впровадження програмно-цільового методу бюджетування, що дозволить ефективніше планувати та контролювати використання бюджетних коштів.

Внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо вдосконалення механізмів міжбюджетних трансфертів та фінансового вирівнювання.

Фінансова автономія є фундаментом самоврядування територіальних громад і забезпечує незалежність місцевих органів влади на всіх рівнях. Вона означає можливість самостійно формувати, розподіляти та використовувати фінансові ресурси для виконання покладених функцій та завдань. Без цієї автономії місцеве самоврядування втрачає здатність ефективно діяти та відповідати на потреби громади.

ВИСНОВКИ

Проблеми розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, гармонізації їх взаємодії в процесі здійснення управління територією залишаються для України актуальними і сьогодні.

На сучасному етапі в Україні здійснюються політичні реформи, спрямовані на вдосконалення системи державної влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Взагалі, на практиці не завжди можна провести чітку межу між функціями державного управління і місцевого самоврядування. Хіба можна розділити між цими органами такі завдання як забезпечення виконання Конституції та Законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, законності і правопорядку тощо.

Наявні компетенційні суперечки між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування у певній частині є об'єктивними і до них слід ставитись як до природних явищ. Але існує ряд причин суб'єктивного характеру: це і різне розуміння межі своїх функцій та повноважень через недосконалість діючого законодавства, і амбіції окремих регіональних лідерів, і недостатній досвід роботи керівників у нових умовах.

Починаючи з 1992 року, у новому українському законодавстві була здійснена перша спроба впровадження до системи самоврядування України нового елемента функцій, які б стосувалися не всієї системи, а лише органів місцевого самоврядування. Мова йде про визначення самоврядних функцій. Коло самоврядних функцій вказує на ресурсні, зокрема, фінансові потреби, визначає напрямки місцевої податкової політики, дозволяє розмежувати національний і субнаціональний предмети діяльності, нарешті, визначити повноваження органів місцевого самоврядування.

Одним з нововведень, яке запроваджено Конституцією України 1996 року, є інститут делегування повноважень районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування районним та обласним державним адміністраціям як

органам державної виконавчої влади. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає широке коло повноважень, які делегує держава органам місцевого самоврядування. У зв'язку з недосконалістю положень Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», це призвело до дублювання окремих функцій органів державної влади і місцевого самоврядування, яке в свою чергу сприяло виникненню конфліктних ситуацій.

Встановлення ясних меж компетенції між різними рівнями влади запобігає дублюванню функцій, сприяє ефективнішому використанню ресурсів і забезпечує якісні послуги громадянам. Досвід європейських країн, таких як Швеція та Франція, підтверджує успішність цього підходу.

Застосування принципу субсидіарності забезпечує вирішення питань на найближчому до громадян рівні, підвищуючи ефективність та оперативність управління. Впровадження цього принципу в Україні є важливим кроком у реформуванні державного управління.

Для успішної реалізації реформ потрібні чіткі та узгоджені законодавчі акти, які визначають компетенції та взаємодію між органами державної влади та місцевого самоврядування. Це допоможе уникнути юридичних колізій і підвищить ефективність управління.

Підвищення фінансової автономії місцевих органів влади дозволяє їм самостійно планувати та реалізовувати місцеві програми, що відповідає потребам громад. Це сприяє зміцненню місцевого самоврядування та підвищує відповідальність за прийняті рішення.

Аналіз практик інших країн допомагає виявити ефективні моделі розподілу повноважень та адаптувати їх до українських реалій. Це може прискорити процес реформ і підвищити їхню результативність.

Хоча реформа децентралізації просувається, необхідно продовжувати роботу над підвищенням спроможності місцевих громад, забезпеченням належного фінансування та встановленням механізмів контролю за законністю рішень.

Місцеве самоврядування є важливим інструментом залучення громадян до процесів управління, що підвищує прозорість та підзвітність влади, сприяє розвитку демократичних інституцій та зміцненню громадянського суспільства.

Процес децентралізації потребує регулярної оцінки результатів та готовності вносити зміни для досягнення поставлених цілей. Це забезпечить адаптивність реформ та їхню відповідність потребам суспільства.

Успішна реалізація адміністративної реформи в контексті розподілу повноважень між рівнями влади залежить від комплексного підходу, який поєднує чітке законодавче регулювання, фінансову спроможність громад та активне залучення громадян до управління. Врахування міжнародного досвіду та адаптація його до національних умов можуть суттєво підвищити ефективність реформ і сприяти побудові сучасної системи публічного управління в Україні.

Органи місцевого самоврядування виконують не лише власні, але й делеговані повноваження від органів виконавчої влади. Незважаючи на законодавчі норми, реальний механізм компенсації витрат на виконання цих повноважень часто не реалізується належним чином.

Основні проблеми:

- Недостатнє фінансування: Обсяги субвенцій з державного бюджету не завжди відповідають реальним потребам громад.
- Нерівномірність розвитку територій: Економічний потенціал громад різниться, що впливає на їх здатність надавати якісні послуги.
- Необхідність удосконалення законодавства: Потреба в чітких механізмах фінансування та розмежуванні повноважень.

Шляхи вирішення:

- Розробка нових нормативно-правових актів: Встановлення прозорих механізмів фінансування делегованих повноважень.
- Підвищення фінансової спроможності громад: Стимулювання місцевої економіки, залучення інвестицій.
- Оптимізація бюджетних витрат: Раціоналізація мережі закладів освіти,

охорони здоров'я та соціального захисту.

- Підвищення прозорості та підзвітності: Впровадження сучасних методів бюджетування та контролю за використанням коштів.

- Продовження реформи децентралізації: поглиблення фінансової автономії громад, забезпечення їхньої спроможності виконувати делеговані повноваження.

- Вдосконалення системи фінансового контролю: забезпечення ефективного та цільового використання коштів, наданих на виконання делегованих повноважень.

- Підтримка міжнародних партнерів: залучення технічної та фінансової допомоги від ЄС, Світового банку та інших організацій для підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Розв'язання фінансово-економічних проблем місцевого самоврядування є ключовим для успішної реалізації реформ децентралізації в Україні. Забезпечення фінансової автономії місцевих органів влади та ефективного фінансування делегованих повноважень сприятиме зміцненню місцевого самоврядування, підвищенню якості публічних послуг та сталому розвитку територіальних громад. Подальші кроки мають бути спрямовані на удосконалення законодавчої бази, підвищення фінансової спроможності громад та посилення відповідальності місцевої влади перед громадянами.

Успішна реалізація реформи значною мірою залежить від належного фінансового та матеріально-технічного забезпечення територіальних громад. Впровадження фінансової децентралізації дало змогу збільшити надходження до місцевих бюджетів, однак нерівномірність фінансових можливостей між громадами залишається серйозною проблемою.

Аналіз нормативно-правової бази свідчить, що основні принципи місцевого самоврядування визначені у Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Водночас, потребує вдосконалення механізм контролю за виконанням делегованих повноважень, а також забезпечення відповідальності посадових осіб за прийняті рішення.

Перспективи реформування місцевих органів влади:

Успішне продовження реформи децентралізації вимагає подальшого вдосконалення законодавчої бази, посилення професійної підготовки місцевих управлінців, запровадження ефективного механізму моніторингу та оцінки діяльності органів влади. Крім того, важливим завданням є інтеграція тимчасово окупованих територій та їхній соціально-економічний розвиток після деокупації.

Таким чином, впровадження адміністративної реформи в Україні сприяє формуванню ефективної системи місцевого самоврядування, підвищенню прозорості та підзвітності влади, покращенню якості надання адміністративних послуг і сталому розвитку територій. Разом із тим, реалізація реформи супроводжується низкою викликів, подолання яких потребує скоординованих дій усіх рівнів влади та активної участі громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанова О. В. Правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанова. – Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. – 250 с.
2. Бережний С. О. Адміністративно-правові засади співпраці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. О. Бережний. – Харків, 2020. – 220 с.
3. Бюджетна децентралізація / Міністерство фінансів України. – 2020. – URL: <https://mof.gov.ua/uk/local-budgets>.
4. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
6. Громадянська мережа ОПОРА. Участь громадян у місцевому самоврядуванні / Громадянська мережа ОПОРА. – 2018. – URL: <https://opora.org.ua/news/uchast-hromadian-u-mistsevomu-samovriaduvanni.html>.
7. Гусев К. В. Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: проблеми та перспективи / К. В. Гусев // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2020. – № 2. – С. 60–67.
8. Дем'яненко С. І. Муніципальні реформи в країнах Європи: досвід для України / С. І. Дем'яненко. – К. : НІСД, 2000. – 288 с.
9. Децентралізація в Україні. Офіційний веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua>.
10. Доходи місцевих бюджетів / Міністерство фінансів України. – 2020. – URL: <https://mof.gov.ua/uk/local-budgets>.

11. Європейська хартія місцевого самоврядування / Рада Європи, 1985. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
12. Зайчук О. В. Координація діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: проблеми та шляхи вдосконалення / О. В. Зайчук // Актуальні проблеми державного управління. – 2021. – № 4. – С. 44–51.
13. Калініченко О. В. Механізми взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах децентралізації / О. В. Калініченко // Державне управління: теорія та практика. – 2019. – № 2. – С. 35–42.
14. Коліушко І. Б., Ткачук А. Ф. Децентралізація влади в Україні: теорія та практика : монографія / І. Б. Коліушко, А. Ф. Ткачук. – Київ : Центр політико-правових реформ, 2018. – 300 с.
15. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
16. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 01.04.2014 № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 65. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р>.
17. Малиновський В. Засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / В. Малиновський. – URL: <https://svitppt.com.ua/politika/zasadi-administrativnoteritorialnoi-reformi-v-ukraini.html>.
18. Мартинюк В. С. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: теоретико-методологічні засади : монографія / В. С. Мартинюк. – Київ : НАДУ, 2019. – 280 с.
19. Політичні виклики децентралізації в Україні / Аналітичний центр "Нова Європа". – 2017. – URL: <https://neweurope.org.ua/analytics/politychni-vyklyky-detsentralizatsiyi-v-ukrayini/>.
20. Про бюджетну систему України : Закон України від 29.06.1995 № 253/95-ВР (втратив чинність) // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253/95-вр>.

21. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – Ст. 40. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

22. Про внесення змін до деяких законів України щодо завершення децентралізації влади : Закон України від 16.11.2020 № 1009-IX // Відомості Верховної Ради України. – 2020. – № 51. – Ст. 455. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20>.

23. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

24. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 90. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

25. Про затвердження плану заходів з реалізації у 2021–2023 роках Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 23.06.2021 № 474-р // Урядовий кур'єр. – 2021. – № 126. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2021-р>.

26. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 1087. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

27. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

28. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

29. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від

17.06.2014 № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

30. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 01.04.2014 № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 65. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

31. Про утворення Комісії з питань адміністративно-територіального устрою : Указ Президента України від 08.08.2000 № 963/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1355. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963/2000>.

32. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX // Відомості Верховної Ради України. – 2020. – № 33. – Ст. 235. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.

33. Програма розвитку ООН в Україні. Регіональні нерівності в Україні. – 2019. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/regional-inequality-in-ukraine.html.

34. Пухтецька А. А. Правові аспекти взаємодії органів публічної влади в Україні / А. А. Пухтецька // Право України. – 2019. – № 5. – С. 25–31.

35. Реалізовані інфраструктурні проекти / Державний фонд регіонального розвитку України. – 2020. – URL: <https://dfrr.minregion.gov.ua>.

36. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

37. Світовий банк. Вплив децентралізації на економічний розвиток регіонів України. – 2020. – URL: <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>.

38. Стан розвитку об'єднаних територіальних громад / Міністерство розвитку громад та територій України. – 2020. – URL: <https://www.minregion.gov.ua>.

39. Урядовий портал. Реформа децентралізації. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/decentralizaciya>.

40. Council of Europe. Local and Regional Democracy in Ukraine: Needs and

Recommendations / Council of Europe. – Strasbourg, 2018. – 120 p. – URL: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-ukraine/16808d72a8>.

41. Levitas A. Ukraine's Decentralization: Challenges and Opportunities / A. Levitas // Public Administration Issues. – 2018. – No. 6. – P. 7–29.

42. Mazepus H., Verpoest L. Governance Reforms in Ukraine: Ambitions and Realities / H. Mazepus, L. Verpoest // East European Politics. – 2021. – Vol. 37, No. 2. – P. 309–328.

43. OECD. Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine / OECD Publishing. – Paris, 2018. – 150 p. – URL: <https://doi.org/10.1787/9789264301436-en>.

44. Protsyk O. Decentralization Reforms in Ukraine: Democracy and the Shadow of Heterarchy / O. Protsyk // Regional & Federal Studies. – 2020. – Vol. 30, No. 3. – P. 321–335.

45. Swianiewicz P., Klimovský D. Between Centralization and Decentralization: Effects of Territorial Reforms in Europe / P. Swianiewicz, D. Klimovský // Local Government Studies. – 2020. – Vol. 46, No. 2. – P. 1–10.

46. Transparency International Україна. Рейтинг прозорості міст – 2019 / Transparency International Україна. – 2019. – URL: <https://ti-ukraine.org/research/rejtyng-prozorosti-mist-2019/>.

47. UNDP Ukraine. Decentralization and Local Governance in Ukraine: Policy Brief / UNDP Ukraine. – Kyiv, 2019. – 25 p. – URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/library/democratic_governance/decentralization-and-local-governance-in-ukraine--policy-brief.html.

48. Пашков О. М. Взаємодія органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. // Студенти та молодь – для майбутнього країни : матеріали VIII міжнар. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти та молодих учених (м. Харків, 14–15 листоп. 2024 р.) : у 3-х т. [Електронний ресурс]. Харків : БННППІ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2024. Т. 2. С. 34–36. URL: https://drive.google.com/file/d/1MOlQhBM0Z_zny0MfhTbj2ozBT4rB9Cck/view.